

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**MONIKUNTALIITOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET PERUS-
TERVEYDENHUOLLON PALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESSÄ – CASE
JOENSUU JA CASE SEINÄJOKI**

HALJTS99 Pro gradu -tutkielma
Mikko Högman
Julkinen talousjohtaminen
Syksy 2014
Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen

Tekijä:

HÖGMAN, MIKKO

Tutkielman nimi:

Monikuntaliitoksen taloudelliset vaikutukset perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä – Case Joensuu ja Case Seinäjoki

Pro gradu -tutkielma:

112 sivua, 5 liitesivua

Aika:

Elokuu 2014

Avainsanat:

monikuntaliitos, perusterveydenhuolto, suuruuden ekonomia, mittakaavaedut, menokehitys

Julkisen talouden tarkoituksena on toimia tasapainossa niin, että tulo-rahoituksella katetaan palvelutoiminnasta aiheutuvat menot. 2000-luvulla Suomen julkisen talouden menot ovat kuitenkin alkaneet kasvaa tulo-rahoitusta enemmän. Näitä tulojen yli kasvaneita menoeria on pitänyt kattaa lainarahoituksella, joka luonnollisesti on maksettava vielä korkojen kanssa joskus takaisin. Suomessa kunnat järjestävät kaksi kolmasosaa julkisista palveluista, joista muodostuvat suurimmat kustannuserät julkiseen talouteen. Talouden tasapainottamiseksi ja kuntien menokehityksen hillitsemiseksi 2000-luvulla käynnistettiin Paras-hanke, jonka yhtenä tarkoituksena oli kuntaliitosten muodostaminen. Paras-hanke määritteli perusterveydenhuollon palveluiden järjestämiselle vähimmäispohjaksi 20 000 asukasta. Kuntaliitoksia ja monikuntaliitoksia muodostettiin erityisesti vuonna 2009, jolloin Suomen kuntakartalta hävisi yhteensä 67 kuntaa (32 kuntaliitosta, joista 16 monikuntaliitosta).

Tutkielman tarkoituksena on ollut selvittää monikuntaliitoksen mahdollinen yhteys perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisestä muodostuvaan menokehitykseen lyhyellä aikavälillä. Ilmiötä on tutkittu teoreettisen viitekehyksen sekä empiirisen aineiston avulla. Tutkielmassa on tarkasteltu teorioita suuruuden ekonomiasta ja sen soveltuvuudesta julkisella sektorilla. Teoreettiseen viitekehykseen on myös avattu lyhyesti institutionaalisessa mielessä suomalainen kuntajärjestelmä sekä monikuntaliitos ja siihen liittyviä asioita. Empiirisessä aineistossa on pyritty asemoimaan perusterveydenhuollon palvelut osana suomalaisten kuntien palvelutuotantoa, minkä jälkeen on tarkasteltu kahden tapauskohteen avulla monikuntaliitoksen mahdollista yhteyttä perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehitykseen. Tapauskohteina ovat toimineet Joensuu ja Seinäjoki sekä niissä mukana olleiden ympäriskuntien muodostamat monikuntaliitokset vuonna 2009. Tapauskohteiden palvelutuotannon menokehitystä on tarkasteltu vuosina 2006–2011 muutamilla tunnusluvulla kuten kokonaiskäyttökustannuskehitys, kustannukset per käynti, nettokustannukset per asukas ja hallintokustannusten menokehitys osana perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehitystä.

Tutkimuksesta käy ilmi, että monikuntaliitoksella ja perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehityksellä vaikuttaisi olevan yhteys. Seinäjoen tapauksessa kustannukset ovat nousseet huomattavasti vuonna 2009, kun taas vastaavasti Joensuun tapauksessa ne ovat vähentyneet selvästi verrattuna vuoteen 2008. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen aineiston synergiasta voidaan päätellä, että kuntarakennemuutoksilla kuten monikuntaliitoksilla ei näyttäisi kuitenkaan olevan johdonmukaista ja suurta merkitystä taloudellisten säästöjen muodostamisessa. Kuntaliitos voi tosin toimia palvelutuotannon uudenlaisen ja ehkä myös tehokkaamman organisoinnin mahdollistajana, mutta tärkeämpää olisi keskittyä itse palvelutuotannon kustannustehokkuuden kehittämiseen. Kuntaliitoksia muodostettaessa on aina arvioitava tapauskohtaisesti etujen ja haittojen suhde. Suomessa erityistä painoarvoa ennen kuntaliitospäätöstä tulee antaa väestöntiheydelle, sillä Suomi on pääosin harvaan asuttu maa ja aiempien tutkimusten perusteella mittakaavaetujen muodostuminen on todennäköisempää tiheään asutulla alueella.

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Väestöllinen huoltosuhde 1950–2012 ja ennuste 2013–2050.....	8
Kuvio 2. Kuntien toimintamenot ja verorahoitus 1997–2013.....	9
Kuvio 3. Kustannusten ja tuotannon toiminta-asteen välinen yhteys	24
Kuvio 4. Skaalatehokkuus.....	26
Kuvio 5. Tuotannon sisäiset mittakaavaedut	27
Kuvio 6. Paikallishallinnon väestömäärän ja yksikkökustannusten välinen korrelaatio	42
Kuvio 7. Monikuntaliitoksen ominaispiirteet	55
Kuvio 8. Perusterveydenhuollon käyttötalous 2012	69
Kuvio ja taulukko 9. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011	74
Kuvio ja taulukko 10. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011.....	75
Kuvio ja taulukko 11. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011	77
Kuvio ja taulukko 12. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011	79
Kuvio ja taulukko 13. Yleishallinnon käyttökustannukset Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011.....	80
Kuvio ja taulukko 14. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011	83–84
Kuvio ja taulukko 15. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011	85
Kuvio ja taulukko 16. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011	87
Kuvio ja taulukko 17. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011	89
Kuvio ja taulukko 18. Yleishallinnon käyttökustannukset Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011.....	90

Kuvio ja taulukko 19. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys koko maassa vuosina 2006–2011.....	92
Kuvio ja taulukko 20. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) koko maassa vuosina 2006–2011	93–94
Kuvio ja taulukko 21. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas koko maa vuosina 2006–2011.....	96
Kuvio ja taulukko 22. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset koko maassa vuosina 2006–2011.....	98
Kuvio ja taulukko 23. Yleishallinnon käyttökustannukset koko maassa vuosina 2006–2011	100

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

KUVIOLUETTELO

1 JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA	7
1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen taustaa	7
1.2 Aihepiirin relevanttius	10
1.3 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelma ja -asetelma	13
1.3.1 Rajaukset	15
1.3.2 Tutkimusmenetelmät	16
1.3.3 Teoreettinen osuus	19
1.3.4 Empiirinen osuus	19
2 SUURUUDEN EKONOMIA, MITÄ JA MIKSI? TEORIAN SOVELTUVUUS JULKISEL- LA SEKTORILLA	21
2.1 Taloudellisuuden ja tuottavuuden käsitteet kunnallistalouden kannalta	21
2.2 Johdatus suuruuden ekonomiaan	23
2.2.1 Skaalatuotot (tuottavuus)	25
2.2.2 Mittakaavaedut (taloudellisuus)	27
2.3 Skaala- ja mittakaavaetujen soveltuvuus paikallishallinnon koon määrittäjäksi	29
2.3.1 Tanskan mittakaavaedut 1970–2000 luvuilla	32
2.3.2 Mittakaavaetuja Iso-Britanniassa	33
2.3.3 Mahdolliset mittakaavaedut Suomessa	34
2.4 Mittakaavaetuja tuotantoprosessin ulkopuolella	37
2.5 Optimaalisen kuntakoon löytäminen? Hajautettu paikallishallinto vs. suuruuden ekonomia..	38
2.6 Korrelaation löytäminen asukasmäärän ja palvelukustannusten välille paikallishallinnossa ..	41
2.7 Tekninen ja allokatiivinen tehokkuus. Mitä optimikokoa tulisi etsiä?	45
3 KUNTALIITOS, MONIKUNTALIITOS JA SUOMALAINEN KUNTATALOUS	48
3.1 Kunnan oikeudellinen asema ja taloudellinen toiminta	48
3.1.1 Kunnallinen itsehallinto	48
3.1.2 Paikallinen toimeksiantotalous	50
3.2 Kuntien menorakenne	51
3.3 Kuntaliitos ja monikuntaliitos	53
3.3.1 Monikuntaliitoksen erityiset ominaispiirteet	55
3.3.2 Monikuntaliitoksen mahdollisuudet ja uhat	57
3.3.3 Arviointitutkimusohjelma ARTTU	61
3.4 Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä	63
4 PERUSTERVEYDENHUOLLON MENOKEHITYS VUOSINA 2006–2011	66
4.1 Perusterveydenhuolto Suomen kunnissa	66

4.2 ARTTU-ohjelman havainnot ja perusterveydenhuollosta.....	70
4.3 Case Joensuu	71
4.3.1 Paikallistalouden tekijät Joensuussa – lyhyt taustoitus vuoden 2009 monikuntaliitokselle	72
4.3.2 Perusterveydenhuollon menokehitys Joensuussa 2006–2011	73
4.3.3 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon kustannuksista Joensuussa 2006–2011	78
4.4 Case Seinäjoki	81
4.4.1 Paikallistalouden tekijät Seinäjoella – lyhyt taustoitus vuoden 2009 monikuntaliitokselle	82
4.4.2 Perusterveydenhuollon menokehitys Seinäjoella 2006–2011	83
4.4.3 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon kustannuksista Seinäjoella 2006–2011	88
4.5 Perusterveydenhuollon menokehitys Suomen kunnissa 2006–2011.....	91
4.6 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon tuotantokustannuksista koko maassa 2006–2011	98
4.7 Tutkimustulosten yhteenveto	101
5 SUMMA SUMMARUM – PÄÄTELMÄT TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN JA EMPIIRISEN AINEISTON SYNERGIASTA	106
6 LÄHTEET	111
LIITTEET	

1 JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA

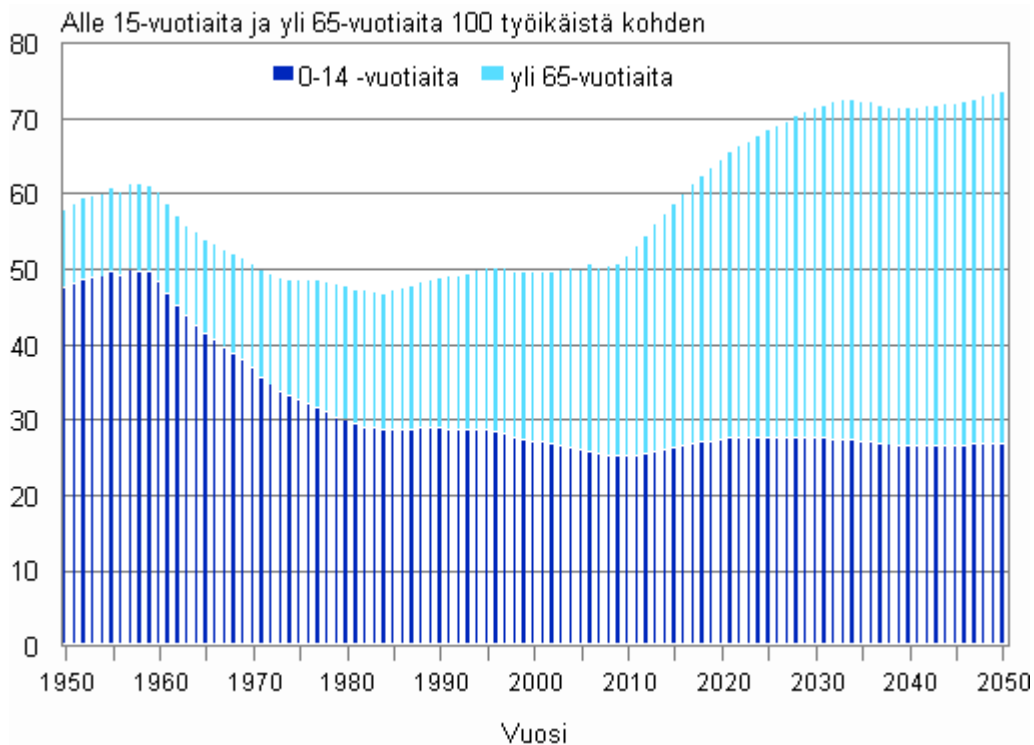
Tässä ensimmäisessä kappaleessa lukijalle esitellään tiivistetysti tutkielmassa käsiteltävä aihealue, tutkijan valinnat tutkimusaiheeseen liittyen ja tutkimuksen rakenne. Tarkoituksena on myös perustella aihealueen yhteiskunnallinen merkittävyys ja ajankohtaisuus sekä tieteellisen tutkimuksen tarve kyseisestä aihepiiristä.

1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen taustaa

Suomessa on ryhdytty kasvavassa määrin 2000-luvulla muodostamaan kuntaliitoksia, joista merkittävä osa on ollut luonteeltaan monikuntaliitoksia (useamman kuin kahden kunnan kuntaliitos, kts. liite 1). Monikuntaliitos ilmiönä voidaan vielä erottaa muiltakin osin sille tutkimuksissa esille nousseiden ominaispiirteidensä puolesta tavallisesta kahden kunnan välisestä kuntaliitoksesta. Miksi kuntakenttää on sitten alettu uudistaa rakennemuutoksilla? Kuntaliitoksilla pyritään pääsemään yksityisellä sektorilla kehitetyn talousteorian suuruuden ekonomian muodostamiin suurtuotannon etuihin. Tämä teoria toimii tausta-ajatuksena, jotta pystyttäisiin parantamaan kuntien palvelutuotannon taloudellista tehokkuutta luomalla suurempia julkisen sektorin hallinto-organisaatioita.

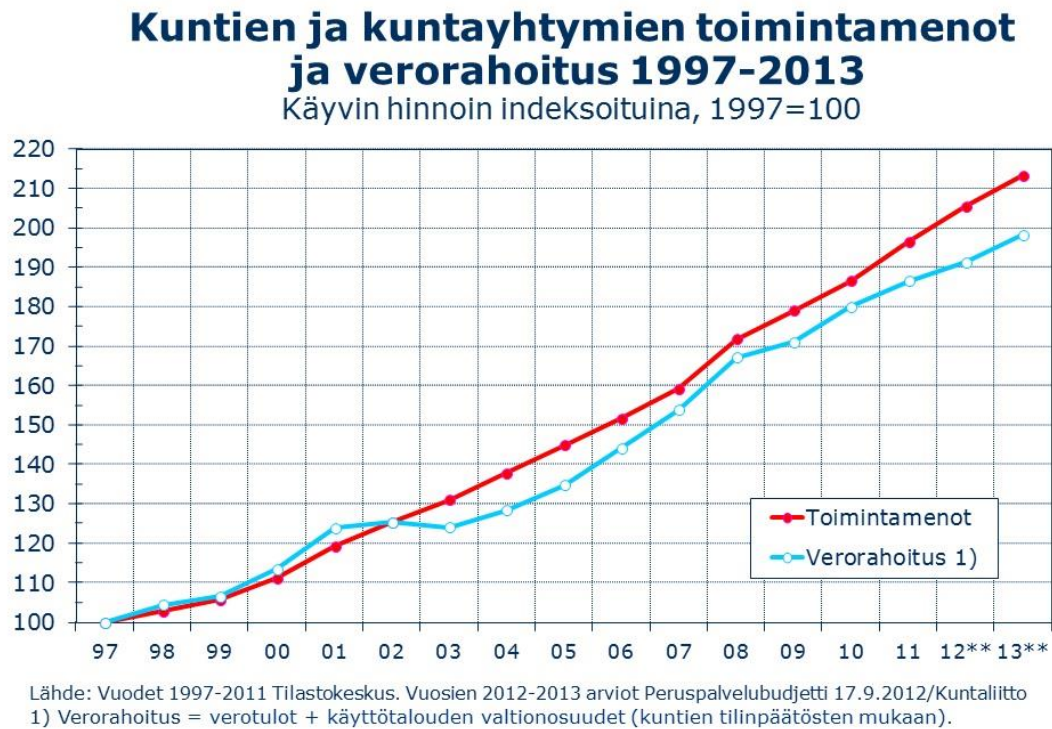
Heikentyvä huoltosuhdelukuennuste ja verorahoituksen riittämättömyys kasvavien toimintamenojen kattamiseksi ovat aiheuttaneet julkiselle sektorille ja suomalaiselle kuntakentälle uudistuspaineen, joka on johtanut voimakkaaseen kuntarakennemuutokseen ja tätä kautta pyrkimykseen saada suurtuotannon eduilla tehostettua julkisen sektorin toimintaa tuottavammaksi. Yhtenä ehkä keskeisimpänä uudistuksen kohteena olevina kuntien järjestäminä palveluina voidaan pitää perusterveydenhuollon palveluita, joiden järjestämiseen edellytetään nykyään vähintään 20 000 asukkaan pohjaa. Miten rakennemuutokset ja erityisesti tässä tutkimuksessa esille nousevat monikuntaliitokset ovat vaikuttaneet perusterveydenhuollon palveluiden menokehitykseen eli taloudelliseen tehokkuuteen?

Tilastokeskuksen vuonna 2012 julkaiseman ennusteen mukaan väestöllinen huoltosuhde tulee heikkenemään voimakkaasti tulevina vuosina. Tämä tarkoittaa sitä, että työikäisten (15–64) määrä suhteessa lapsiin (0–14) ja vanhuksiin (yli 65-vuotiaat) tulee vähenemään.



Kuvio 1. Väestöllinen huoltosuhde 1950–2012 ja ennuste 2013–2050. Lähde: Tilastokeskus 2012

Kuvio 1 osoittaa, miten huoltosuhdeluku tulee heikkenemään tulevina vuosina. Vuonna 2012 kyseinen luku oli hieman yli 50 %, mikä tarkoittaa sitä, että hieman alle puolet Suomen kansalaisista on ollut kyseisenä vuonna työkäisiä. Kuvion 1 ennuste ei näytä kuitenkaan hyvältä. Huoltosuhdeluku tulee kasvamaan vuosi vuodelta kovaa tahtia saavuttaen huippulukemiaan alkaen 2030-luvulta, jolloin luku lienee ennusteen mukaan välillä 70–75 %. Toisin sanoen vain 25–30 % tulee olemaan tuolloin työkäisiä sekä mahdollisia veronmaksajia ansiotuloverotuksessa mitattuna. Huomioitavaa on, että tähänkin osuuteen sisältyy kuitenkin muun muassa opiskelijoita ja työttömiä, joiden toimesta ei kerry julkiselle sektorille palkasta muodostuvia ansiotuloveroja. Lapset ja kasvava eläkeikäisten osuus tarvitsevat hyvinvointipalveluja, joita on tarkoitus rahoittaa pääasiassa työkäisiltä kertyvillä verotuloilla. Väestörakenteen ennuste viittaa siis siihen, että menot tulevat kasvamaan eläköitymisen ja palvelujen kysynnän suuretessa, kun taas vastaavasti samaan aikaan työssäkäyvien määrä vähenee suhteessa ”huollettaviin” ja vähentää näin hyvinvointipalveluiden veropohjaa eli rahoitusta.



Kuvio 2. Kuntien toimintamenot ja verorahoitus 1997–2013. Lähde: Suomen Kuntaliitto 2013d

Kuvio 2 osoittaa ajankohtaisen ongelman eli verorahoituksen riittämättömyyden kasvavien toimintamenojen kattamiseksi. Toimintamenot ovat kasvaneet vuodesta 1997 lähtien nopeaa vauhtia ja vuonna 2003 toimintamenot ovat ensimmäistä kertaa olleet suurempia kuin kuntien ja kuntayhtymien verotulot. Vuodesta 2003 lähtien toimintamenojen kasvu on ollut verorahoituksen kasvua suurempaa, joten toimintamenot on pitänyt kattaa jollain muilla rahoituskeinoilla kuten toimintatuloilla (maksu- ja myyntitulot) tai lainarahoituksella.

Bailey (2004, 179–221) esittää teorian julkisten instituutioiden rakenteellisesta alijäämästä (structural gaps). Tämä teorian avulla pystyn avaamaan hieman kuvion 2 kaltaista tilannetta, johon Suomen kunnatkin ovat ajautuneet vuodesta 2003 eteenpäin. Baileyn mukaan rakenteellinen alijäämä julkisella sektorilla aiheutuu, kun menot ja tulot ovat rakenteellisesti epätasapainossa ja päätökset näiden suhteen ovat erillisiä sekä epäsymmetrisiä. Hän listaa myös neljä kollektiivisen päätöksenteon logiikkaa (the logic of collective action), jotka vaikuttavat rakenteelliseen alijäämään muodostumiseen. Näitä ovat ensinnäkin vahvat erityisryhmät, jotka lobbaavat julkisia menoja hyväkseen. Toiseksi ihmiset (veronmaksajat) ovat tietämättömiä julkisen talouden yleisilanteesta, eivätkä he ole halukkaita veronkorotuksille. Kolmanneksi poliitikot ja virkamiehet pyrkivät maksimoimaan bud-

jettia vastaamalla painostusryhmien vaatimuksiin. Neljänneksi alijäämää rahoitetaan ottamalla lisää lainaa, mikä taas kostautuu tuleville sukupolville maksutaakkana, ellei lainarahoitusta käytetä tuotaviin investointeihin. Juoksevia menoja eli toimintamenoja ei tulisi rahoittaa ottolainalla, joten ratkaisun tulisi löytyä jostain muualta.

Kuvio 1 ja kuvio 2 kertovat hyvin taustan sille, miksi kuntaliitoksia ja monikuntaliitoksia on 2000-luvulla alettu muodostaa kasvavassa määrin. Vuosittaiset verotulot eivät ole enää riittäneet rahoittamaan kuntien julkisia hyvinvointipalveluja nykyisellä järjestelmällä reiluun kymmeneen vuoteen eivätkä tule riittämään varsinkaan 15–30 vuoden päästä. Kuntien veroprosenttejakaan ei voida korottaa loputtomiin, joten siksi huomiota onkin pyritty kiinnittämään kasvaviin toimintamenoihin ja niiden kasvun hillintään. Kuntien rakennemuutoksilla pyritään siis pääsemään menopuolen kasvun hillintään teollisuustuotannossa kehitetyn talousteorian eli suuruuden ekonomian avulla.

1.2 Aihepiirin relevanttius

Tutkimusalue ja aihepiiri ovat erittäin ajankohtaisia asioita suomalaisen julkisen talouden kannalta. Olennaista on hahmottaa, että vaikka julkinen talous ei pyrikään yksityisen sektorin kaltaisella ansaintatalouden logiikalla rahalliseen voittoon, on julkisen talouden tulojen kuitenkin katettava aiheutuvat toimintamenot eli toimittava taloudellisessa tasapainossa. Kuten jo edellisessä kappaleessa tuli todettua, ongelmana on ollut 2000-luvulla, etteivät kunnat ole enää pystyneet kattamaan kasvavia toimintamenoja verotuloilla moneen vuoteen ja näin ollen on syntynyt kestävyysvajetta, joka on pitänyt rahoittaa pääosin ottolainalla. Julkinen talous toimii kansanvallalla toimeksiantoperiaatteella niin, että poliitikot tekevät päätöksiä kansalaisten toimeksiannosta kansallisella (valtio) sekä paikallisella (kunnat) tasolla. Kestävyysvajeen ongelmaan valtioneuvoston poliitikot ovat pyrkineet vastaamaan kuntien rakenneuudistuksilla muodostamalla suurempia kuntia ja yhteistoiminta-alueita muun muassa Paras-hankkeen ja kuntauudistuksen avulla.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) ensimmäinen pykälä määrittelee kyseisen puitelain tarkoituksen. Kunnilla tulisi olla lain mukaan edellytykset ja mahdollisuudet luoda vahvempia kunta- ja palvelurakenteita. Myös palveluiden tuotantotapoja ja organisointia sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää olisi syytä kehittää. Kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa tulisi tarkistaa kuntien järjestämisvastuussa olevien palveluiden osalta niin, että kunnilla pitäisi olla vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Ensimmäisessä pykälässä mainitaan lisäksi, että tarkoituksena olisi parantaa kuntien tuottavuutta, hillitä menokasvua sekä mahdollistaa kuntien järjestämien pal-

veluiden ohjauksen kehittäminen. Neljännessä pykälässä mainitaan keinot, joilla lakia tulisi soveltaa. Näitä ovat joko kuntaliitokset, yhteistoiminta-alueet tai toiminnan tuottavuuden parantaminen. Viidennessä pykälässä annetaan konkreettisia suosituksia siitä, miten suuri asukasluvultaan uuden kuntaliitoskunnan tai yhteistoiminta-alueen tulisi vähintään olla. Perusterveydenhuoltopalveluista vastaavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen asukas pohja pitäisi olla vähintään 20 000 asukasta ja vastaavasti ammatillisen koulutuksen järjestämisessä pitäisi olla vähintään 50 000 asukasta. Yhdeksännessä pykälässä määritellään vielä heikoissa taloudellisissa oloissa olevien kuntien varalle toimia, jotta pystytään takaamaan yhdenvertaiset palvelut tulevaisuudessakin.

Hallitus päätti vuonna 2012 toteuttaa kuntauudistuksen, joka jatkoi Paras-hankkeen ideaa kuntien palvelu- ja rakenneuudistuksesta. Uusi rakennelaki korvasi Paras-hankkeen puitelain ja astui voimaan 1.7.2013 (VM 2012). Kuntauudistuksen tärkeimmäksi asiaksi linjattiin julkisten palveluiden laadukas ja yhdenvertainen turvaaminen kaikkialla Suomessa. Ideana on, että muodostetaan kuntaliitosten avulla vahvoja peruskuntia, jotka pystyvät järjestämään ja rahoittamaan sosiaali- ja terveyspalvelut. Tällä halutaan vahvistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välistä integraatiota. Vahvoilla peruskunnilla ja asukasluvultaan suuremmilla paikallishallinnoilla nähdään olevan paremmat mahdollisuudet luoda taloudellisesti vakaampia kuntia ja vähentävän kuntien välistä yhteistoimintatarvetta. Kuntauudistus määrittelee myös tavoitteet kuntaliitoksille työssäkäyntialueen ja yhteneväisen yhdyskuntarakenteen liittyvien kriteerien mukaan (Valtioneuvosto 2012.)

Viimeisin julkisen sektorin rakennepoliittinen päätös koskee sosiaali- ja terveyspalveluiden uudella järjestämistä. Kyseessä on niin sanottu ”sote-uudistus”, jonka hallituspuolueet sopivat yhdessä oppositiopuolueiden kanssa 23.3.2014. Rakennemuutoksen on määrä astua voimaan 1.1.2017 alkaen. Tarkoituksena on alueellistaa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut suurempiin yksiköihin niin, että palveluiden järjestäjinä toimivat viisi vahvaa erityisaluetta yhdistäen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut että perus- ja erityistason palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi. Uudistusta luonnehditaan historialliseksi juuri näiden tehtäväkokonaisuuksien yhdistämisen takia. Käytännössä tämä uudistus ei lisää suoraan kuntaliitoksia eikä poista kuntien rahoitusvelvollisuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Kyseinen uudistus irrottaa sosiaali- ja terveyspalvelut aiemmasta kuntauudistuksesta (2012), joka tästä huolimatta jatkaa tarkoitustaan kuten tähänkin asti. Maakuntatason sairaanhoidopiirit lakkautetaan ja tilalle tulevat kuntayhtymän muodossa alueellisesti ja väestöpohjaltaan suuremmat erityisalueet. Erona aiempaan on myös se, että järjestämisvastuu siirtyy erityisvastuualueiden kuntayhtymille (ennen uudistusta vastuu ollut siis jokaisella kunnalla). Palvelutuotantoa pyritään kuitenkin järjestämään jokaisessa kunnassa yhdenmukaisesti kaikille asukkaille eli kunnat säi-

lyttävät tuottajan aseman sosiaali- ja terveyspalvelutuotannossa. Uudistuksen tavoitteena on mahdollistaa palveluiden integraation avulla yhtenäiset palveluketjut, jolloin tarvetta kalliille ja vaativammalle lisähoidolle ei synny. Suurempi kokonaisuus tarjoaa paremmat edellytykset laajemman osaamisen käyttämiseen, erikoisosaamisen kerryttämiseen ja ammatillisen tuen tarjoamiseen (STM 2014.)

Uusimman sosiaali- ja terveysuudistuksen tavoitteet on ytimekkäästi mainittu sosiaali- ja terveysministeriön (2014) internet-sivuilla seuraavasti:

- ”yhdenvertaiset palvelut riippumatta asuinkunnasta
- toimivat palveluketjut, joissa asiakasta ei pompotella
- purkaa hallintoa ja hallinnon raja-aitoja sekä vähentää palvelujen tarpeetonta päällekkäisyyttä
- turvataan varhainen puuttuminen, siirretään painopistettä ehkäiseviin ja oikea-aikaisiin palveluihin
- kaventaa väestön hyvinvointi- ja terveyseroja
- turvataan palvelujen rahoitus
- turvataan osaavan henkilöstön saatavuus, osaaminen ja työhyvinvointi.”

Vaikka kuntaliitokset eivät olekaan mikään uusi ilmiö Suomessa, niin Paras-hankkeen myötä vuodesta 2007 alkaen niitä on muodostettu Suomessa runsaasti – etenkin vuonna 2009 (Liite 1). Paras-kauden aikana kuntaliitoksia muodostettiin vuosina 2007–2013 yhteensä 67, minkä jälkeen Suomen kuntakartalta hävisi yhteensä 111 kuntaa. Näistä kuntaliitoksista noin kolmannes oli luonteeltaan monikuntaliitoksia (Kuntaliitto 2013a.) Vuotta 2009 voidaan pitää erityisen merkittävänä kuntakentän rakennemuutosvuotena, jolloin kuntaliitoksia muodostettiin 32 ja näistä 16 oli luonteeltaan monikuntaliitoksia. Vuonna 2009 kuntia oli 67 vähemmän kuin vuonna 2008 ja luonnollisesti kuntien pinta-alat kasvoivat ja itsehallinnollisten organisaatioiden (l. kuntien) lukumäärä väheni samalla.

Kuntaliitokset nähdään ratkaisuna julkisen talouden ongelmatilanteeseen, koska suuremman väestöpohjan ja alueen uskotaan mahdollistavan paremmat edellytykset tehokkaiden julkisten palveluiden tuotantoon. Taustalla on teoria suuruuden ekonomiasta, jonka mukaan suurempi yksikkö pystyy käyttämään paremmin hyödykseen käytössä olevia tuotannontekijöitä. Suuruuden ekonomia perustuu yksityisellä sektorilla teollisuustuotannossa kehitettyyn teoriaan skaala- ja mittakaavaeduista, joiden mukaan suurempi organisaatio pystyy tehostamaan palvelutuotantoa paremmin ja toimimaan alhaisemmilla yksikkökustannuksilla kuin pieni organisaatio. Kansainvälisiä tutkimuksia kyseisen teorian soveltuvuudesta julkisella sektorilla on tehty paljon monissa eri maissa. Tutkimustulokset

ovat olleet ristiriitaisia riippuen tutkimusmenetelmistä ja siitä, mitä on haluttu mitata. Tieteellisten tutkimusten perusteella ei ole siis voitu todeta, että suuruuden ekonomia toisi välttämättä hyötyjä julkisella sektorilla (Vuorinen 2013, 5–6.)

Vaikka suuruuden ekonomian toimivuudesta julkisella sektorilla on saatu ristiriitaisia tutkimustuloksia, on Suomessa pyritty viime vuosina saamaan kuntien tuottavuutta ja kustannustehokkuutta paremmiksi muodostamalla suurempia paikallishallintoja kuntaliitosten avulla (Vuorinen 2013, 5–6). Ajankohtainen kysymys kuuluukin: ”Soveltuuko yksityisen sektorin teoria skaala- ja mittakaavaeduista julkiselle sektorille ja Suomen julkisen sektorin erityislaatukselle kuntakentälle?”

Perusterveydenhuollon avo-, vuode- ja hammashoito ovat perinteisesti olleet jokaisen kunnan vastuulla järjestettäviä peruspalveluja. Paras-hankkeen myötä kyseiset palvelut on tullut siis järjestää niin, että asukasohja olisi vähintään 20 000 asukasta joko kuntien välisen yhteistoiminnan tai kuntaliitoksen avulla, joten perusterveydenhuollon palveluiden uudenlainen järjestäminen kuntien toimesta voitaneen pitää rakenneuudistuksen keskeisimpänä uudistusasiiana (STM 2013.)

1.3 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusongelma ja -asetelma

Tämän tutkimuksen keskeisimpänä tarkoituksena on selvittää, millainen yhteys kuntien perusterveydenhuollon palveluiden menokehityksellä voi olla rakennemuutokseen, jossa useampi kuin kaksi kuntaa muodostaa yhtä aikaa keskenään kuntaliitoksen eli monikuntaliitoksen. Päättökysymys tutkielmassa on täten seuraavanlainen: ”*Millainen yhteys monikuntaliitoksella voidaan nähdä olevan kuntien perusterveydenhuollon menokehitykseen?*” Lisäksi hieman edellistä yleisempänä tutkimustehtävänä tutkielmassa toimii seuraava kysymys: ”*Millä eri keinoilla säästöt voivat lyhyellä aikavälillä ilmentyä perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä monikuntaliitoksen yhteydessä?*” Tutkimuksessa selvitetään vastaukset kysymyksiin ottamalla kaksi monikuntaliitostapausta tarkastelun kohteeksi, joiden liitoksessa mukana olleiden kuntien menokehitystä mitataan erilaisilla mittareilla ja tunnusluvuilla kuten kustannukset / käynti, kustannukset / hoitopäivä, nettokustannukset / asukas sekä kokonaiskustannuskehitys. Kuntien talouden ja toiminnan tilinpäätös- ja tunnusluvut löytyvät Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannasta, jonka avulla pystytään kokoamaan luotettava kustannuskehitysmittaristo tutkimustapauksista ja niissä mukana olleiden kuntien talouskehityksestä (Tilastokeskus 2014). Empirian taustana käytetään teoreettista viitekehystä suuruuden ekonomiasta yleisesti sekä tutkimuksia sen soveltuvuudesta julkisella sektorilla. Teoriataustana toimivat myös lyhyesti suomalaisen kunnan sekä kuntatalouden ja kuntaliitoksen sekä monikuntaliitoksen käsitteiden määrittelyt.

Menokehitystä tarkkaillaan kolme vuotta ennen rakennemuutosta ja kolme vuotta ilmiön jälkeen muodostaen näin kuuden vuoden tarkasteluperiodin. Voidaanko tällaisella lyhyellä aikavälillä kuitenkaan saada perusterveydenhuollon toiminnan tuottavuutta kustannustehokkaammaksi rakennemuutoksen avulla suuruuden ekonomian periaatteilla? Joissain tutkimuksissa on jo kuitenkin selvitetty, että kustannukset per suorite kasvavat alkuvuosina niin sanottujen fuusiokustannusten eli liitoskustannusten takia. Fuusiokustannuksia aiheutuu muun muassa tietojärjestelmien yhteensovittamisesta, uuden organisaation sisäänajosta sekä palkkojen ja palveluiden harmonisoinnista. Näkyykö koko kunnan tasolla muodostuvien fuusiokustannusten kohdistuminen perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä? (Kuntaliitto 2013a.)

Myös kuntaliitosta seuraava viiden vuoden irtisanomissuoja ei helpota menosäästöjen toteutuksessa lyhyellä aikavälillä (Helsingin Sanomat 2013a). Tulopuolella tosin kuntia auttaa liitoksen alkuvuosina samaan aikaan valtion lahjoittama viiden vuoden yhdistymisavustus, jota ei kuitenkaan voida nähdä julkisen talouden ja kestävyysvajeen pelastajana makrotasolla, koska kumpikin instituutio (kunta & valtio) toimii verorahoitteisesti ja yrittää yhdessä saada julkisen talouden tasapainoon (Kuntaliitto 2011a.) Ilmiön eli monikuntaliitoksen mahdollisen yhteyden kannalta huomio tuleekin keskittää kuntien menokehitykseen ja sen kustannustehokkuuteen.

Paras-hanketta varten perustettu ARTTU-tutkimusohjelman tieteellinen johtaja professori Meklin (2013) toteaaakin, että kuntaliitoksesta muodostuvat hyödyt syntyvät vasta pitkällä aikavälillä eivätkä ne ilmenny välttämättä ”säästöjen” muodossa. Lisäksi on huomioitavaa, että osa fuusiokustannuksista on pysyviä. Kuntaliitos tarjoaakin uudelle kunnalle kehittämispotentiaalin eikä se yksin itseisarvona riitä tehostamaan kunnan toimintaa. Todelliset uudistukset tapahtuvat vasta liitoksen jälkeen, kun uudistetaan palveluita, palvelurakenteita ja johtamisjärjestelmiä. Pelkkä kaunis muotoiltu ”kuori” ei siis yksin riitä menestykseen, vaan on pyrittävä kehittämään sisältöä. Kuori voi tosin tarjota hyvän lähtökohdan sisällön uudistamiselle (Kuntaliitto 2013a.)

Päätös monikuntaliitoksesta ja pyrkimyksestä sen taloudellisiin säästövaikutuksiin on oikeastaan mahdollista nähdä kuntien eräänlaisena investointina tulevaisuuteen. Tarkoituksena on näin päästä kustannustehokkuuteen pitkällä aikavälillä. Investoinnit tuottavat hyötyä vasta selkeästi niihin kohdistunutta menoeräuhrausta myöhemmin. Täten aluksi muodostuu iso kustannuserä (kuntaliitoksissa iso kustannuserä voidaan nähdä esim. fuusiokustannusten muodossa), jonka jälkeen vasta ajan mittaan hyöty alkaa näkyä esimerkiksi seuraavina vuosina tai vuosikymmeninä. Pitkävaikutteisuuden lisäksi tuotannontekijän hankinnan tulee olla suuruudeltaan merkittävä, jotta sitä voidaan pitää investointina. Merkittävyys on tässä tapauksessa suhteellinen käsite ja onkin otettava huomioon toiminnan laajuus sekä luonne arvioitaessa, onko tuotannontekijän hankinta euromääräisesti merkittä-

vä. Pitkävaikutteisia tuotannontekijöitä voivat olla sekä aineettomat että aineelliset tuotannontekijät. Aineettomista mainittakoon esim. koulutus, tutkimus ja toiminnan kehittäminen. Aineellisia voivat olla esim. koneet, laitteet ja rakennukset. Nämä edellä mainitut esimerkit ovat siis sellaisia tuotannontekijöitä, joilla voi olla useamman vuoden hyötyvaikutus kuntien suoritteiden tuotantoon (Etelä-lahti, Kangaspunta, Wallin 1992, 10–11.)

Tutkimustapaukset tarjoavat kolmen vuoden menokehitystarkastelun liitoksen jälkitilanteesta, joka tarjoaa vain lyhyen aikavälin tarkastelun monikuntaliitoksen taloudellisten vaikutusten analysoinnista perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä. Voidaanko tässä ajassa päästä säästöihin suoritteiden tuotannossa vai pitäisikö kuntarakennemuutokset nähdä eräänlaisena kuntien investointivaihtoehtoina tulevaisuutta ajatellen?

Johdateltu kolmas tutkimushypoteettinen kysymys kuuluukin vielä näin: ”*Voidaanko monikuntaliitos nähdä enneminkin kuntien investointina tulevaisuuteen kuin lyhyen aikavälin menosäästötoimenpiteenä?*” Oletuksena tässä on, että lyhyellä aikavälillä tuotantokustannukset kasvavat perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä ja kunnat tekevätkin yhteisen rakennemuutoksen (monikuntaliitoksen) investointiteorian periaatteella uskoen hyötyjen ja säästöjen realisoituvan vasta pitkällä aikavälillä. Kuuden vuoden tarkasteluperiodi tarjoaa vain lyhyen aikavälin tarkastelun monikuntaliitosten aiheuttamaan menokehitykseen, minkä avulla tosin pystytään tekemään tarkempaa vuosikohtaista tutkimusta (Kuntaliitto 2013a.)

Paras-hanketta ja tätä kautta kuntaliitosten onnistumista on arvioitu eri näkökulmista ARTTU-tutkimusohjelmalla, joka koostuu useista raporteista (Kuntaliitto 2013b). Tämän tutkimuksen tarkoitus on täydentää ja tukea ARTTU-ohjelman kunta- ja paikallistalouden tutkimusmodulin raportteja käyttäen näitä lähteinä ja vertailemalla tutkimuksen kuntaliitostapauksista muodostuvia kuntien tunnuslukuja ARTTU-ohjelman tarjoamiin tunnuslukuihin. Vertailuasetelman vuoksi otetaan myös Tilastokeskuksen tietokannoista valtakunnan keskiarvoluvut vertailunäkökulmaksi vastaaville tunnusluville, joita käytetään tutkimuksen tapauskohteissa.

1.3.1 Rajaukset

Monikuntaliitoksia ja niiden mahdollista yhteyttä perusterveydenhuollon palveluihin voi tutkia useasta eri näkökulmasta kuten palveluiden järjestämislaadun (asiakkaan l. kuntalaisen kokemana), demokratian tai talouden näkökulmasta (Kuntaliitto 2013a). Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella kuitenkin kyseistä ilmiötä pääasiassa vain talouden aspektista. Tavoitteena on tutkia suuruuden

ekonomian tuomia taloudellisia etuja julkisen talouden kuntasektorin terveystalouden järjestämisessä. Onko kyseisen teorian avulla mahdollista päästä säästöihin lyhyellä aikavälillä vai onko rakenneuudistus pikemminkin investointi tulevaisuuteen, missä hyödyt ja säästöt realisoituvat vasta pitkällä aikavälillä?

Tutkimuksesta rajataan pois palveluiden laadun kehityksen ja arvioinnin asiakasnäkökulmasta eli pääasiallisena pyrkimyksenä on mitata rakennemuutosten kehitystä palvelutuotannon järjestämisessä vain talousmittarien avulla organisaatiotalouden näkökulmasta. Tutkimus ei näin ollen vastaa esimerkiksi kysymyksiin, miten palvelut koetaan ja ovatko palvelut laadukkaita kuntalaisten mielestä. Empiriaosiossa kuitenkin tutkitaan ympäryskuntien lähtökohtatilanteita ennen monikuntaliitosta paikallistalouden näkökulmasta, jolloin tärkeitä seikkoja ovat esimerkiksi kuntien väliset pendelöintiluvut, yhdyskuntarakenteen yhtenäisyys sekä mahdollinen yhteistoiminta perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä jo ennen tapahtunutta liitosta (esim. kuntayhtymä). Päähuomio keskittään kuitenkin organisaatiotalouden tunnuslukuihin ja menokehitykseen tarkoituksena selvittää kustannustehokkuuden kehitys monikuntaliitoksen jälkeen. Organisaatiotalouden näkökulmasta kunta on toimija, jonka toiminta perustuu resurssien keräämiseen yhdistelemällä näitä erilaisiksi tuotoksiksi pyrkimyksenään aikaansaada hyvinvointivaikutuksia kuntalaisten ja asiakkaiden keskuudessa. Kunta on yleisillä taloudellisilla periaatteilla toimiva organisaatio, joka tuottaa, järjestää ja rahoittaa palveluita (Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010, 26–27.) Saavutetaanko perusterveydenhuollon palveluissa organisaatiotalouden näkökulmasta mittakaavaetuja eli yksikkökustannusten alenemista?

Kuntien järjestämät terveystaloudet voidaan jakaa kahtia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluihin. Tutkimus kohdistuu kuntien järjestämiin terveystaloudet palveluihin. Erikoissairaanhoidon palvelut rajataan tutkimuksesta kuitenkin pois, koska kunnat ostavat nämä palvelut pääasiassa sairaanhoitopiireiltä eli kuntayhtymiltä (Kuntaliitto 2013c). Kuntaliitoksilla ei liene täten yhtä suurta vaikutusta erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämiseen kuin perusterveydenhuollon palveluiden järjestämiseen. Tutkimuskohteena ovat siis jo edelläkin mainitut perusterveydenhuollon palvelut (avo-, vuode- ja hammashoito).

1.3.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan käyttäen hyödyksi teoreettista viitekehystä sekä tapaustutkimusta, joka tukee teoriaosuutta. Tutkimuksen päättely perustuu deduktiivisuuteen eli teorian (yleinen) kautta edetään empiriaan (yksityinen). Empirian tutkimustuloksia peilataan teoriataustaan analysoiden empirian

tulosten suhdetta teoriaan. Tapaustutkimuksessa voidaan itse valita vapaasti omaan arvioon perustuen tutkittava kohde ja kyseessä on joko yksittäinen tapaus, tilanne tai joukko tapauksia. Aineistoa voidaan kerätä käyttämällä useita erilaisia metodeja (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 130–131.) Tutkimus tulee olemaan perusluonteeltaan täten kvalitatiivinen case-tutkimus, jonka tarkoituksena on tarkastella ilmiötä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti sekä löytää tai paljastaa tosiasioita aiheesta, vaikka empirian tutkimusaineisto koostuukin pääasiassa kuntien talous-, toiminta- ja väestötilastoista sekä tilinpäätöskertomuksista (Hirsjärvi ym. 2007, 157.)

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että se ei etene yhtä suoraviivaisesti kuin kvantitatiivinen tutkimus. Aineiston keruu, käsittely ja analyysi yhdistyvät osittain tutkimuksen edetessä ja tutkimuksen eri vaiheet muodostavat yhdessä tiiviin kokonaisuuden. Tapaustutkimuksessa aineiston keruu on systemaattista ja tutkimusta voidaan pitää hyvinkin aineistosidonnaisena. Lukijan olisi näin tarkoitus pystyä seuraamaan tutkijan päättelyä ja arvioimaan analyysin onnistumista (Uusitalo 1995, 80–82.)

Tötön (2005) mukaan tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä ei tulisi kuitenkaan luokitella laadullisiin ja määrällisiin tutkimuksiin, koska yleensä tutkimus sisältää näiden molempien luokitusten ominaispiirteitä. Myös Uusitalo (1995) listaa teoksessaan mahdollisia tapaustutkimuksessa käytettyjä erilaisia lähdeaineistoja ja toteaa, että tapaustutkimus ei välttämättä ole pelkästään kvalitatiivinen, vaan se voi käyttää hyödykseen kvantitatiivistakin informaatiota. Myös tämä tutkimus koostuu näistä molemmista piirteistä, joten kyseessä ei ole täysin ”puhdas” kvalitatiivinen tutkimus.

Töttö (2005) jakaakin tutkimukset kahteen suureen luokkaan niin, että tutkimukset jaetaan teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin, joista tämä tutkimus mukailee jälkimmäistä. Empiirisen tutkimuksen hän jakaa kolmeen eri luokkaan niissä käytettyjen aineistojen ja tutkimuskysymysten mukaan. Tämä tutkimus on Tötön (2005) jaottelun mukaisesti B-tyypin empiirinen tutkimus, jossa on teoreettista analyysiä aikaisempaan tutkimukseen ja tutkijan omaan aivotoimintaan perustuen sekä empiiristä analyysiä mittaustuloksiin perustuen käyttämättä kuitenkaan tilastotieteellisiä analysointimenetelmiä.

Suomen kunnat ovat uniikkeja laajan itsehallintonsa takia ja niihin vaikuttavat monet erilaiset muutujat paikallistalouden näkökulmasta kuten yritysten sijoittuminen, sijainti ja väestörakenne. Kuntien toiminta on kiinteästi sidoksissa koko yhteiskuntaan. Tapaustutkimusta käytetäänkin, kun tutkitaan monimutkaisia yhteiskunnallisia prosesseja erilaisista näkökulmista. Kunnat ovat toimintaympäristössään poliittisessa, sosiaalisessa, kulttuurillisessa sekä taloudellisessa vuorovaikutuksessa. Vaikka tutkimus kohdistuu pääasiassa vain taloudelliseen kontekstiin, on syytä ymmärtää kuntien ja

monikuntaliitosten laaja merkitys yhteiskunnassa. Tapaustutkimus sopii hyvin monikuntaliitosten taloudellisten vaikutusten analysointiin, sillä ilmiö on monimutkainen yhteiskunnallinen prosessi (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 42–46.)

Tutkimuksen tarkoituksena on löytää eksploratiivisen tutkimusotteen keinoin asioita, jotka vaikuttavat monikuntaliitosten aiheuttamaan menokehitykseen perusterveydenhuollon palveluissa alkuvuosina. Tämän tyyllisellä tutkimusotteella ei välttämättä yritetä löytää silti vastausta suoraan tutkimusongelmaan, vaan ideana olisi löytää vihjeitä siitä, mistä vastauksia voisi löytyä sekä toisaalta kehittää entisestään teoreettista ajattelua ilmiötä kohtaan. Kyseessä on nopeasti muuttuva yhteiskunnallinen uusi ilmiö, jota ei ole vielä ehditty paljon tutkia, joten ongelman lisäkartoittaminen aihealueesta on tarpeen ja siksi etsinnällinen tutkimusote sopii tälle tutkimukselle parhaiten (Uusitalo 1995, 62.)

Tapaustutkimuksissa usein kysymyksen kohteeksi nousee esille yleistettävyyys. Miten voidaan tehdä yleistyksiä yhden, kahden tai kolmen tapauksen avulla? Yhteiskuntatieteilijät hakevat useasti tapaustutkimuksillaan yleisempää merkitystä, niin kuin tämäkin tutkimus pyrkii tekemään (Uusitalo 1995, 78.) Yin (1989) onkin erotellut tilastollisen ja analyyttisen yleistettävyyden toisistaan. Tilastollinen yleistettävyyys perustuu tilastollisten analyysien kautta tehtyihin riippuvuussuhdetarkasteluihin, joissa johtopäätökset voidaan tehdä tutkituiden yksiköiden (otanta) perusteella suhteessa kaikkiin samanlaisiin yksiköihin (populaatio). Tapaustutkimukset pyrkivätkin tähtäämään analyyttisen yleistettävyyteen, missä päämääränä on ymmärtää ilmiötä. Aineisto suhteutetaan teoriataustaan sekä päinvastoin teoriaa testataan empirian avulla. Tutkielman tapauskohteista muodostuvat tulokset suhteutetaan siis osaksi laajempaa kokonaisuutta tarkoituksena tutkia näitä kahta tapausta mahdollisimman perusteellisesti.

Kunnat ovat tutkimuskohteina ja -tapauksina hyvin heterogeenisiä, joten kausaalisuhteiden ja yleistyksien tekeminen otannan avulla koko populaatiosta on hyvin hankalaa. Tämän vuoksi tilastollisten menetelmien avulla on vaikeaa tehdä täysin puhdasta kvantitatiivista tutkimusta. Kunnallistalouden tutkimuksille on kuitenkin ominaista, että niissä käsitellään paljon tilinpäätöksistä saatuja lukuja analysoiden niiden taustalla olevia tekijöitä. Kuntien taloustutkimus saa näin ollen usein määrällisen tutkimuksen piirteitä, vaikka tilastotieteellisiä riippuvuussuhteita ei pystytäkään kovin helposti tekemään. Monikuntaliitoksen mahdollinen taloudellinen yhteys perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä voi siis ilmentyä hyvin erilaisilla tavoilla eri kuntakohteissa.

1.3.3 Teoreettinen osuus

Teoreettisen viitekehyksen perustana toimii organisaatiotalouden näkökulmasta suuruuden ekonomin teoria, jossa käsitellään skaala- ja mittakaavaetuja. Aluksi määritellään synoptisella kuvauksella suuruuden ekonomia standardilla taloustieteellä (niin kuin se on alun perin ymmärretty ja kehitetty yksityiselle sektorille) reflektoiden tätä samanaikaisesti aikaisempiin tutkimuksiin kyseisen teorian soveltuvuudesta julkisella sektorilla. Tutkimuksessa käytetään kansainvälisiä ja kansallisia lähteitä, jotta teorian avulla voidaan syventyä mahdollisimman kattavasti suuruuden ekonomin yleiseen soveltuvuuteen julkisella sektorilla sekä tarkemmin ottaen myös Suomen kuntakentällä. Tämän jälkeen määritellään suomalaisella tasolla kunnan asema ja sen taloudellinen toiminta sekä kuntaliitoksen ja monikuntaliitoksen käsitteet lyhyesti nostoen niihin liittyvät ominaispiirteet esille. Monikuntaliitoksen (etenkin vuoden 2009 tapausten) esille nousseet erityispiirteet on vielä syytä erottaa tavallisesta kuntaliitoksesta. Teoriaosuuden lopussa ennen empiriaosiota on vielä muodostettu synteetinomainen tarkastelu suuruuden ekonomiasta ja monikuntaliitoksista, missä käsitellään institutionaalisessa kontekstissa asukasmäärän ja suurtuotannon etujen välistä suhdetta Suomen kuntien palvelutuotannossa.

1.3.4 Empiirinen osuus

Empiria koostuu kahdesta monikuntaliitostapauksesta, jotka ovat tapahtuneet Suomen historian kuntaliitosten huippuvuonna 2009, jolloin kuntaliitoksia muodostettiin yhteensä 32 ja näistä 16 oli monikuntaliitoksia. Tutkimuksen kohteena ovat Joensuun (Eno, Joensuu, Pyhäselkä) ja Seinäjoen (Nurmo, Seinäjoki, Ylistaro) muodostamat monikuntaliitokset kyseisenä vuonna. Case-kohteet on valittu sen perusteella, että niissä ilmenee hyvin paljon samankaltaisuuksia, joten vertailuasetelman muodostaminen tapauksien välillä on mahdollista. Molemmissa tapauksissa kyseessä on kolmen kunnan muodostama monikuntaliitos, jossa kaksi pienempää ympäröivää kuntaa ovat liittyneet osaksi suurempaa niin sanottua keskuskuntaa. Yhdistävänä tekijänä voidaan myös pitää liitoksen jälkitilanteesta muodostuvien kaupunkien kokoluokkaa asukasmäärässä mitattuna (60 000–75 000) sekä lisäksi molempien tapausten keskuskunnat ovat toimineet ja toimivat maakuntansa maakuntakeskukseksi. Perusterveydenhuollon palveluiden toimintamenojen suuruusluokan voidaan näin olettaa olevan suurin piirtein samaa tasoa (Wikipedia 2013a ja 2013b; Tilastokeskus 2014.)

Tapauskohteiden kuntien tunnuslukujen keskinäisen vertailun lisäksi verrataan koko maan kyseisten tunnuslukujen keskiarvoja tapauskohteisiin. Miten tapauskohteiden kuntien tunnusluvut suhteutuvat valtakunnan keskiarvojen kehitystrendiin? Suuruuden ekonomin ilmentymän kannalta tarkoitukse-

na on myös tarkastella sosiaali- ja terveystoimen hallinnon sekä yleishallinnon kustannusten osuutta perusterveydenhuollon kustannuksiin. Ovatko hallinnon käyttökustannukset kasvaneet vai vähentyneet yhteensä? Onko hallintokustannusten prosenttiosuus perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista vähentynyt?

Empirian tutkimustulosten ongelmaksi muodostuu yleistäminen (Vrt. Yin 1989). Tarkoituksena ei olekaan Tammisen (1993) mukaisesti tehdä koettelevaa tutkimusta, jossa tutkittaisiin syy–seuraussuhteita tilastollisin menetelmin. Kausaalisuhdetta monikuntaliitoksen yhteydestä perusterveydenhuollon palveluiden menokehitykseen empiirisellä tapausaineistolla ei pystytä toteamaan kahdella monikuntaliitostapauksella ja vertaamalla näitä valtakunnan keskiarvoihin. Pyrkimyksenä on kartoittaa ajattelua aihetta kohtaan ja löytää mahdollinen korrelaatio kyseisen organisaatiomuutoksen ja menokehityksen välille analyyttisen yleistyksen avulla. Lisäksi tapauskohteiden avulla on ajatukseen tehdä havaintoja hallintokustannusten reagoinnista palvelujen järjestämisen kokonaiskustannuksiin. Tämä empiirinen tutkimus mukaileekin enemmän tulkitsevaa kuin koettelevaa tutkimusta.

2 SUURUUDEN EKONOMIA, MITÄ JA MIKSI? TEORIAN SOVELTUVUUS JULKISELLA SEKTORILLA

Tässä toisessa kappaleessa lukijalle esitellään tutkielman yleinen teoreettinen viitekehys, joka koostuu suuruuden ekonomin käsittelystä yleisellä tasolla ja sen soveltuvuudesta julkisella sektorilla sekä jo aikaisemmissa kansainvälisissä tutkimuksissa esille nousseista kuntaliitosten taloudellisista vaikutuksista kuntien menorakenteisiin. Tarkoituksena on pohjustaa ymmärrettäväksi Suomen kuntarakennemuutoksen sekä samalla tämän tutkimuksen tapauskohteiden taustalla toimivan teoreettisen ajattelun konteksti.

2.1 Taloudellisuuden ja tuottavuuden käsitteet kunnallistalouden kannalta

Inhimilliselle kuntataloudelle on keskeistä kaksi tavoitetta, joihin kunnat pyrkivät. Ensinnäkin talouden (menojen ja tulojen) tulee olla tasapainossa pitkällä aikavälillä. Toisena tavoitteena voidaan pitää tuloksellisuustavoitetta eli kuntaorganisaation on tarjottava hyvää vastiketta eli hyvinvointipalveluja veroille ja maksuille sekä valtionosuuksille. Tuloksellisuustavoite koostuu yksinkertaisesti ajateltuna kolmesta tekijästä: taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2012, 75.) Suuruuden ekonomin kannalta olennaisia käsitteitä ovat taloudellisuus ja tuottavuus, joiden merkitystä avataan lyhyesti seuraavaksi.

Tuottavuus on käsite, joka liittyy panosten (tuotannontekijät) ja tuotosten väliseen suhteeseen. Kunnissa panoksina voidaan pitää palveluissa tarvittavia voimavaroja ja tuotoksina aikaansaatuja palveluita. Tuottava toiminta (tuottavuus) hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti panoksia tuotosten aikaansaamiseksi. Kuntien tuottavuutta voidaan parantaa monilla keinoilla, joista yhden uskotaan olevan kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen eli esimerkiksi kuntaliitokset ja monikuntaliitokset. Muita tuottavuuden parantamiskeinoja voivat olla muun muassa tuotteistaminen, kilpailuttamisen lisääminen ja tuotannon uudistaminen henkilöstövoimavaroja paremmin hyödyntäväksi. Tuottavuuden parantaminen yleisellä tasolla tarkoittaa siis, että pienemmillä panoksilla (tuotannontekijöillä) saadaan aikaan sama tuotos tai vastaavasti samalla panosmäärällä saadaan enemmän tuotosta aikaiseksi. Ongelmaksi kunnissa muodostuvat tarkoituksenmukaisuus ja itse tuotantoprosessi. Tuotetaanko palveluita oikeisiin tarkoituksiin ja saadaanko niillä aikaan toivottuja hyvinvointivaikutuksia sekä yhdistelläänkö tuotannontekijöitä oikein organisaation sisällä (Kallio 2012, 93.)

Valtiovarainministeriö (2011) on toisaalta määritellyt viisi yleistä tapaa, joilla voidaan parantaa tuottavuutta:

*”tuotos kasvaa panosten pysyessä ennallaan,
panosten käyttöä vähennetään, mutta tuotos säilyy ennallaan,
tuotoksen kasvu on suurempi kuin panosten kasvu,
tuotos kasvaa, panoksen vähenevät,
tuotos vähenee vähemmän kuin panokset.”*

Tuottavuus ei ota kantaa kustannuksiin eli tuottavuuden parantaminen ei välttämättä edellytä menojen leikkaamista palveluiden järjestämisessä. Tuottavuuden parantaminen merkitsee pikemminkin uusien innovatiivisten toimintatapojen omaksumisen palvelutuotannossa. Tuottavuuden edistämistoimenpiteinä valtiovarainministeriö (2011) luettelee kunnille seuraavia käytännön keinoja:

”Henkilöstön, osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämiseen

Palveluprosessien uudistamiseen, sähköisten palvelujen kehittämiseen ja uusien innovaatioiden käyttöönottoon

Palveluverkon ja toimitilojen käytön tehostamiseen

Organisaation, rakenteiden ja johtamisjärjestelmän kehittämiseen

Hankintojen tehostamiseen”

Kuntaliitosten nähdään olevan yksi käytännön ratkaisu tuottavuuden parantamiseksi, mikä liittyy vahvasti edellä mainittuun organisaation ja rakenteiden kehittämiseen. Suuremman kuntaorganisaation uskotaan hyödyntävän tehokkaammin panoksia tuotoksen aikaansaamiseksi. Kallio (2012) toteaa, että yksin kuntakokoa kasvattamalla ei päästä kuitenkaan tuottavampaan toimintaan, vaan tulisi myös yhdistää kunnan sisäisiä pieniä palveluyksiköitä keskenään, jotta voitaisiin päästä suurtuotannon muodostamiin etuihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut vaativat erikoistumista ja korkeaa osaamista, joten ne voisivat olla luonteeltaan sellaisia palveluita, jotka hyötyisivät suuremmasta yksikkökoosta. Kallion (2012) mukaan tuottavuuden kannalta keskeisempää olisikin keskittyä palvelurakenteisiin kuin kuntarakenteisiin. Kunnille ei ole löydetty yhtä optimikokoa asukasmäärän perusteella, koska kuntien palvelut vaihtelevat luonteeltaan niin paljon toisistaan, että eri palveluille on olemassa niin sanotusti eri optimikuntakoko (Kallio 2012, 95).

Taloudellisuus käsitteenä eroaa hieman tuottavuudesta, vaikka näillä voidaankin usein arkikielessä tarkoittaa miltei samaa asiaa puhuttaessa kunnallistalouden tehokkuudesta. Taloudellisuudessa puhutaan myös panosten ja tuotosten välisestä suhteesta niin kuin tuottavuudessaakin. Erona tuottavuus-

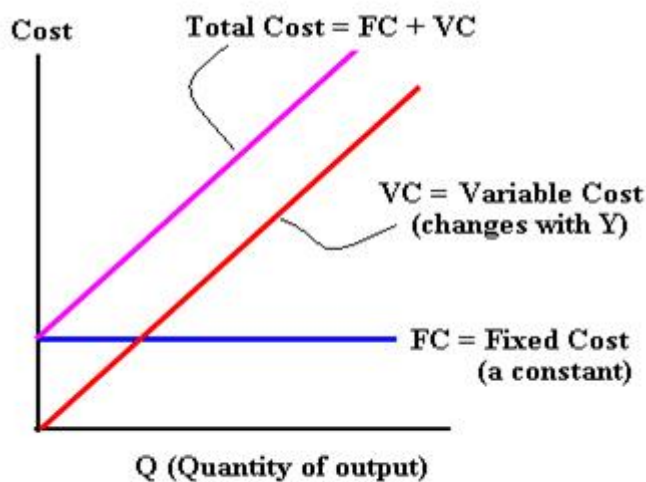
teen on se, että taloudellisuudessa käytetään panoksina kustannuksia, kun taas vastaavasti tuottavuudessa käytetään panoksina laajemmin kaikkia tuotannontekijöitä yhdessä (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 83). Taloudellisuuden idea on näin ollen tuottaa tai järjestää palvelut mahdollisimman edullisesti eli alhaisimmilla mahdollisilla yksikkökustannuksilla.

Suuruuden ekonomian kannalta juuri taloudellisuus ja tuottavuus ovat tärkeitä käsitteitä, sillä kyseisen teorian avulla on pyrkimys parantaa kuntien palvelutoiminnan tuloksellisuutta näiden kahden tekijän näkökulmasta ja tätä kautta päästä taloudelliseen tasapainotilaan pitkällä aikavälillä. Skaala-tuotokset ottavat kantaa tuottavuuden parantamiseen ja mittakaavaedut taloudellisuuden parantamiseen. Kuntatalouden vaikuttavuutta suuruuden ekonomia ei niinkään huomioi eli yksinkertaisesti ajateltuna, miten tuotetun tuotoksen tulos huomioi kuntalaisten tarpeet ja onko palvelu järjestetty tavoitteiden mukaisesti laadukkaasti. Tehokkaan ja optimaalisen yksikkökoon etsiminen ja löytäminen paikallistasolle eivät ole suinkaan uusia asioita, vaan aineiston avulla on ennenkin pyritty paikallistamaan optimaalinen organisaatiokoko panos–tuotos-yhdistelmän tuottamiseen julkiselle sektorille. Banker (1984, Vakkuri ym. 2010, 37) on perustellut, että tähän vaikuttavat sekä tuottavuuden näkökulma (panos–tuotos-yhdistelmä sinällään) että taloudellisuuden näkökulma (panoksille ja tuotoksille annettavat taloudelliset arvot eli hinnat).

2.2 Johdatus suuruuden ekonomiaan

Suuruuden ekonomia (economies of scale) on yrityksen taloustieteessä kehitetty teoria, joka yksinkertaisesti määriteltynä tarkoittaa sellaista tilannetta, että yrityksen tuotannon määrän kasvaessa keskimääräiset kustannukset eli yksikkökustannukset alenevat samanaikaisesti. Yrityksen kokonaiskustannukset koostuvat perusajatukseltaan muuttuvista sekä kiinteistä kustannuksista (Neilimo & Uusi-Rauva 2012, 52–53). Kun yrityksen organisaatiota ja tuotantoastetta kasvatetaan, niin vain muuttuvat kustannukset kasvavat ja kiinteät kustannukset pysyvät vakiona jakautuen useammalle suoritteelle ja saavat yksikkökustannukset näin ollen alenemaan. Kiinteät kustannukset pysyvät siis vakiona ja osuus yksikkö- sekä kokonaiskustannuksista vähenee, vaikka tuotantoaste kasvaakin. Suuruuden ekonomian hyötyjä syntyy tuotannon kasvaessa myös rajakustannusten alenemisesta, koska tuotteita tai suoritteita on halvempi tuottaa suuremmissa kuin pienemmissä erissä. Rajakustannuksilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kustannukset lisääntyvät sen verran, mitä aiheutuu yhden toiminta-asteen yksikön nostosta (Neilimo & Uusi-Rauva, 2012, 59). Suuruuden ekonomia voi aikaansaada suurtuotannon etuja eli skaala- (returns to scale) ja mittakaavaetuja (economies of scale) (Lehtonen & Sipilä 1989, 217–218.)

Suuruuden ekonomiaa ei tule sekoittaa yhdistelmäetuihin (economies of scope), joka terminä käsittelee suuremman organisaation kykyä parantaa taloudellista toimintaansa yhdistelemällä erilaisia palveluita ja hyödykkeitä yhden organisaation sisällä. Ero käsitteiden välille löytyy siis siitä, että suuruuden ekonomia käsittää yhden tuotoksen tuottamisesta muodostuvia skaala- ja mittakaavaetuja, kun taas vastaavasti yhdistelmäedut ja -tuotokset viittaavat kahden tuotoksen yhdistelemisestä muodostuviin yksikkökustannusten alenemiseen sekä toisaalta lisääntyviin yhdistelmätuotoksiin. Käsitteiden yhtäläisyys perustuu siihen, että molemmat näkevät suuremman organisaation mahdollistavan yksikkökustannusten alenemisen jakamalla kiinteitä kustannuksia useammalle suoritteelle tuotannossa. Yhdistelmäeduissa on tärkeää ymmärtää eri palveluiden niin sanottu toistensa täydentävyys, joka voi mahdollistaa palveluiden taloudellisemman tuotannon yhden suuren organisaation sisällä kuin useissa pienissä erikoistuneissa yksiköissä [Dollery & Fleming 2006, 276–279; Wikipedia 2014e, yhdistelmäedut (economies of scope).] Tämä tutkimus keskittyy lähinnä suuruuden ekonomian soveltuvuuden arviointiin julkisella sektorilla. Yhdistelmäetujen olemassaolo on kuitenkin hyvä olla myös tiedostettuna puhuttaessa suuremmasta organisaatiosta syntyvistä mahdollisista hyödyistä.



Kuvio 3. Kustannusten ja tuotannon toiminta-asteen välinen yhteys. Lähde: The Pennsylvania state university 2014

Kuvio 3 havainnollistaa eräänlaisen kustannusten kahtiajaon, mistä yrityksen (tai organisaation) kokonaiskustannukset koostuvat. FC (fixed cost) tarkoittaa kiinteitä kustannuksia, joita muodostuu

esimerkiksi hallinnosta, rakennuksista, kuljetuksesta ja koneista. Kuten kuvio 3 osoittaa, kiinteät kustannukset pysyvät vakiona (a constant), vaikka tuotannon toiminta-aste (quantity of output) kasvaakin. VC (variable cost) puolestaan tarkoittaa muuttuvia kustannuksia, joita ovat esimerkiksi materiaalin hankinta- ja työvoimakustannukset. Kokonaiskustannukset koostuvat näiden kahden muuttujan (FC ja VC) yhteissummasta. Lyhyellä aikavälillä kiinteät kustannukset eivät nouse tuotannon toiminta-asteen kasvaessa mutta muuttuvat kustannukset nousevat. Tuotannon kasvaessa kiinteiden kustannusten osuus kokonais- ja yksikkökustannuksista pienenee, jolloin syntyy mittakaavaetuja eli voidaan havaita kokonaistuotannon kannalta yksikkökustannusten alenemista.

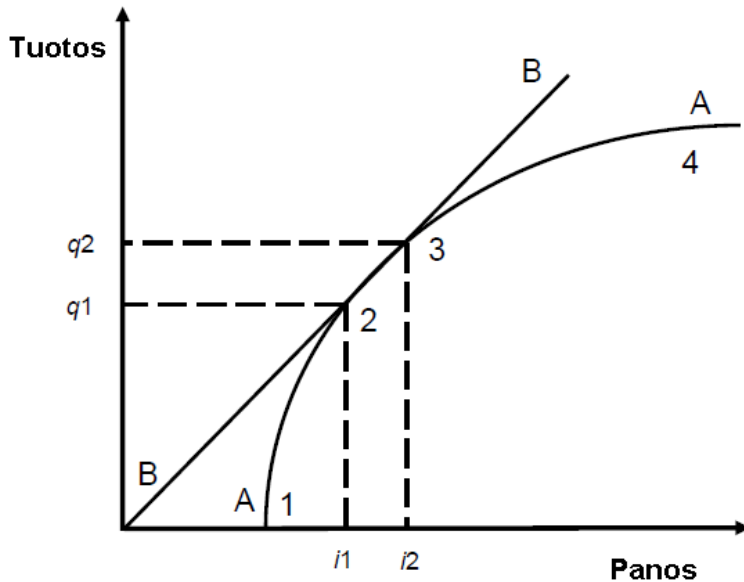
2.2.1 Skaalatuotot (tuottavuus)

Kun puhutaan pelkästään panoksista ja tuotoksista ja niiden välisestä suhteesta huomioimatta kustannuksia ja hintoja, voidaan tilannetta luonnehtia talousteoriassa tuotantofunktioksi. Tuotantoprosessissa tarvitaan panoksia, jotta saadaan aikaan tuotoksia. Panoksia ovat esimerkiksi työvoima, tarvikkeet ja pääoma, joiden määrää yhdistelemällä pyritään haluttuun tuotokseen. Tuotoksia ovat tavarat, palvelut, puolivalmisteet tai näiden kaikkien yhdistelmä (Dollery, Byrnes, Crase 2008, 169.)

Skaalatuotos liittyy ennen kaikkea panosten ja tuotosten väliseen suhteeseen eli tuottavuuteen. Kasvavatko vai laskevatko tuotokset suhteessa panosten määrään? Tilanteessa on kolme eri vaihtoehtoa, joilla skaalatuotokset voivat indikoida. Esimerkiksi jos kaksinkertaistetaan panosten määrä, tuotokset voivat kasvaa samassa suhteessa (constant returns to scale), suuremmassa suhteessa (increasing returns to scale) tai pienemmässä suhteessa (decreasing returns to scale). Perinteinen talousteoria lähtee siitä ajatuksesta, että ensiksi panoksia lisäämällä skaalatuotot kasvavat, jonka jälkeen ne muuttuvat vakioiksi ja lopulta kääntyvät laskuun. Skaalatuotoksissa olennaista on, että annetaan kaikkien panosten (tuotannontekijöiden) kasvaa ja otetaan huomioon esimerkiksi jopa fyysinen rakennus panoksena, jolloin kyseessä on pitkän aikavälin tarkastelu. Lyhyen aikavälin tarkastelu sallii vain joidenkin panosten kasvattamisen (Dollery ym. 2008, 169.)

Skaalatuotoksiin vaikuttaa kaksi pääasiaa. Ensimmäiseksi tuotannon kasvaessa organisaation mahdollisuus erikoistumiseen kasvaa nostaen samalla tuottavuutta ja skaalatuotoksia. Toinen seikka muodostuu, kun tuotanto kasvaa liian suureksi, jolloin voidaan puhua skaalatuotosten haittavaikutuksista. Eli aluksi panosten lisääminen luo kasvavia skaalatuotoksia ja hyötyjä erikoistumisen muodossa, mutta lopulta panosten lisääntyessä tuotannon liikakompleksisuus mitätöi erikoistumi-

sesta saadut hyödyt. Skaalatuotosteorian mukaan on näin ollen löydettävä optimi panos–tuotos-suhde, jolla organisaatio toimii (Dollery ym. 2008, 169.)



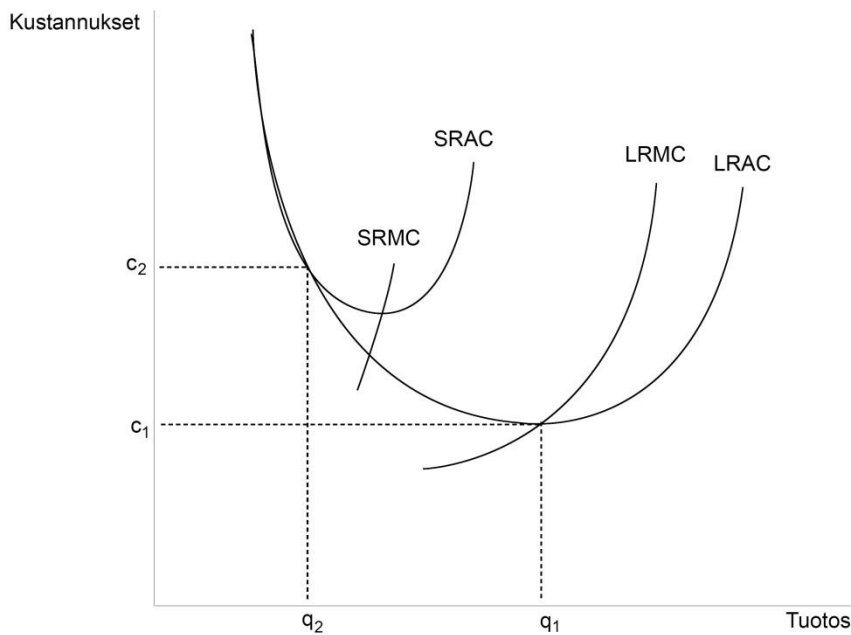
Kuvio 4. Skaalatehokkuus (Dollery ym. 2008, 170)

Kuviossa 4 on kuvattu tilanne, jossa yksikkökokoja suurentamalla panos–tuotos-ajattelun mukaisesti aluksi skaalatuotot kasvavat AA-funktion välillä 1–2, sitten pysyvät vakiona välillä 2–3 ja lopuksi kääntyvät laskuun välillä 3–4, jossa yksikön koon kasvattamisesta lopulta alkaa syntyä haittavaikutuksia ja tuotoksen kasvumäärä on suhteessa pienempi kuin panosten kasvumäärä. Välillä 1–2 panoksia lisäämällä tuotos lisääntyy suhteessa enemmän kuin panokset ja saavutetaan skaalaetuja (increasing returns to scale). Kun muuttuvien skaalatuotosten (AA) ja vakioskaalatuotosten (BB) funktio kohtaavat välillä 2–3, niin tuotokset kasvavat samassa suhteessa kuin panoksetkin (constant returns to scale). Optimi yksikkökoko löytyy täten väliltä 2–3, jossa tuotoksia saadaan samassa suhteessa panosten kanssa. Lopuksi välillä 3–4 skaalatuotokset kääntyvät laskuun ja panosten lisääminen tuottaa suhteessa vähemmän tuotoksia (decreasing returns to scale). Skaalatuotot voidaan nähdä kuviossa 4 niin, että välillä 1–2 yksikön koon suurentuessa esimerkiksi erikoistuminen luo suhteessa enemmän tuotoksia panoksien kasvaessa. Välillä 3–4 taas vastaavasti esimerkiksi ison tuotannon hallinta voi olla vaikeaa. Tästä seuraa, että hallinnon ja joh-

tamisen haittavaikutukset liian suuressa tuotantoyksikössä ylittävät jo erikoistumisen tuomat hyödyt ja skaalatuotot kääntyvät laskuun (Dollery ym. 2008, 169–170.)

2.2.2 Mittakaavaedut (taloudellisuus)

Kun siirrytään tuotannontekijöiden panos–tuotos-ajattelusta (skaalatuotot) rahallisen arvon mittamiseen, niin voidaan puhua mittakaavaeduista. Tässä suuruuden ekonomian versiossa tuotantoyksikön kokoa suurentamalla tuotannon yksikkökustannukset pienenevät tiettyyn pisteeseen asti, kunnes lähtevät taas nousuun samalla periaatteella kuin skaalatuotoksetkin lähtevät vastaavasti laskuun.



Kuvio 5. Tuotannon sisäiset mittakaavaedut (Bailey 1999, 25)

Kuvio 5 osoittaa, miten tuotannon sisäiset mittakaavaedut saavat ensiksi tuotantomäärää nostamalla yksikkökustannukset laskemaan (SRAC ja LRAC), minkä jälkeen kustannukset lähtevät lopulta taas nousuun. ”SRMC” ja ”SRAC” kuvaavat lyhyen aikavälin kustannusfunktioita ja ”LRMC” ja ”LRAC” pitkän aikavälin kustannusfunktioita. SRAC on lyhyen aikavälin yksikkökustannusten kehitystä mittaava käyrä ja se kulkee koko ajan pitkän aikavälin yksikkökustannusten LRAC-

käyrän yläpuolella. Lyhyt toiminta on kalliimpaa, koska se edellyttää joka tapauksessa joitain kiinteitä kustannuksia. Pitkän aikavälin mittakaavaetuja syntyy niin kauan kuin marginaalikustannus (LRMC) on keskimääräiskustannuksen (LRAC) alapuolella. Toisin sanoen mittakaavaetuja muodostuu yhtä kauan kuin pystytään alentamaan yksikkökustannuksia kasvattamalla kokonaistuotannon kapasiteettia. Eli tuotannon kasvaessa kokonaiskustannusten määrä ei kasva samassa suhteessa kuin panostukseen tarvittavat kustannukset. Tilanteessa, jossa ”LRMC” ja ”LRAC” leikkaavat, sopiva tuotantoaste (q_1) on laskenut tuotannon yksikkökustannukset minimiin eli mahdollisimman alhaisiksi (c_1) (Bailey 1999, 25.)

Suuremman yksikön mittakaavaetujen muodostumiseen vaikuttaa useita eri tekijöitä. Ensimmäkin aluksi jaottomuus tuotannossa alkaa jäsentyä. Toiseksi erikoistumisen ja työnjaon lisääntyminen kasvavat organisaation suuretessa. Kolmanneksi hallinnosta ja johtamisesta aiheutuvat kiinteät kustannukset jakautuvat useammalle suoritteelle. Hallinto- ja johtamiskustannukset pitää hoitaa, oli tuotannon koko sitten minkä tahansa kokoinen. Neljänneksi on taloudellisesti edullisempaa ostaa tuotannontekijöitä massoittain. Kaikkien näiden neljän kriteerin avulla syntyy siis aluksi mittakaavaetuja eli yksikkökustannusten alenemista (Bailey 1999, 25.)

Tilanteessa kun ”LRAC” (pitkän aikavälin yksikkökustannukset) ylittää ”LRMC” (pitkän aikavälin marginaalikustannukset) käyrän, yksikkökustannukset kääntyvät taas vastaavasti nousuun, jolloin liian suuri tuotannon yksikköko voi puolestaan jo alkaa aiheuttaa mittakaavahaittoja. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että johtaminen muodostuu suuressa organisaatiossa hyvin monimutkaiseksi ja hallintokustannukset per suorite kasvattavat yksikkökustannuksia. Näin ollen yksikön koon suurentaminen muodostuu haitalliseksi c_1 ja q_1 muodostaman pisteen jälkeen yksikkökustannusten kääntyessä taas nousuun. (Bailey 1999, 26.)

Taloudellisen tehokkuuden kannalta mittakaavaetuja siis syntyy, kun organisaation tuotantomäärää kasvatetaan tiettyyn optimaaliseen pisteeseen asti. Samanaikaisesti organisaatio pystyy jakamaan kiinteitä kustannuksia useammille suoritteille ja alentamaan kokonaistuotannon yksikkökustannuksia. Tuotantoa kannattaa kasvattaa aina siihen asti, kunnes rajakustannukset kohtaavat yksikkökustannukset. Kun rajakustannukset ylittävät yksikkökustannukset, alkaa muodostua vastaavasti mittakaavahaittoja. Tässä vaiheessa tuotannon kasvattaminen ei ole enää rationaalista (Vakkuri ym. 2010, 36; Laakso & Loikkanen 2004, 71.)

2.3 Skaala- ja mittakaavaetujen soveltuvuus paikallishallinnon koon määrittäjäksi

Mistä koosta puhutaan ja mistä koosta tulisi puhua, kun kyseessä on kunta ja paikallishallinto? Kunnan koko voi tarkoittaa kahta asiaa: kunnan koko asukasmäärässä mitattuna tai kunnan koko sen pinta-alueessa mitattuna. Tutkijat käyttävät pääasiassa asukasmäärää koon määrittäjänä, niin kuin tässäkin tutkimuksessa pääsääntöisesti tehdään (King 1984, 50.)

Kunnat ovat hyvin heterogeenisiä organisaatioita keskenään sekä niiden tuottamat ja järjestämät palvelut eroavat vielä toisistaan huomattavasti. Nämä muodostavat siis kaksi asiaa, jotka tekevät perinteisen skaalatuotosten ja mittakaavaetujen ajattelun soveltamisesta hankalaa kunnissa. Vertailu eri kuntien kesken on vaikeaa, niin kuin on myös toisaalta kunnan eri palvelujen vertaileminen keskenään yhden kunnan sisällä. Kompleksinen organisaatio kuten kunta järjestää hyvin laajasti erilaisia palveluita ja hyödykkeitä, mikä johtaa siihen, että jokaisella tuotoksella on kuvio 4:n osoittama omanlainen tuotantofunktio (AA) sekä kuvio 5:n osoittama kustannusfunktio fyysisten ja inhimillisten panostekijöiden mukaan. Kumpikaan kuvioista 4 tai 5 eivät täten kerro, millaisia AA-funktio sekä LRAC-funktio ovat kaikissa tapauksissa aina, vaan näiden käyrien jyrkkyys tai loivuus riippuu tuotettavan palvelun ominaispiirteistä. Dollery ym. (2008) toteavat, että skaalatuotokset ja suuruuden ekonomia eivät toimi sellaisenaan julkishallinnon paikallistasolla ja sen optimaalisen koon määrittäjänä. Ongelmana on pikemminkin teknisen tehokkuuden puute eli miten määrittää taloudellisesti tehokkain kokonaismäärä panosten tasolle tuotoksen aikaansaamiseksi. Dollery ym. (2008) argumentoivat niin kuin esimerkiksi Sancton (2000) on jo todennut tutkimuksessaan, että ei ole olemassa optimikoko kuntaorganisaatiolle, koska kunnan eri toiminnot toimivat hyvin erilaisilla ihannealueilla (Dollery ym. 2008, 170–171.)

Useat tutkijat ovat jo havainneet, että suuruuden ekonomia ei täten teoriana soveltuisi sellaisenaan julkiselle sektorille ja kuntakentälle. Suoranaista yhteyttä kuntakoon asukasmäärän ja taloudellisen sekä tuotannollisen tehokkuuden välille ei ole voitu näin ollen määrittää (esim. Segal 1976; Moormaw 1981; Bailey 1999; Percy 2003; Dollery ym. 2008; Vakkuri ym. 2010, 37.) Tämä tarkoittaa sitä, että yksikkökoon suurentaminen kunnan asukasmäärässä mitattuna ei välttämättä aina kaikissa tapauksissa paranna tuotannon tehokkuutta. Tutkimukset ovat osoittaneet empiirisellä näytöllä tehottomuutta esiintyvän sekä liian pienissä että liian suurissa kunnissa. Mikä sitten on kuntien optimikoko toimiakseen mahdollisimman taloudellisesti ja tuottavasti? Holzer ym. (2009) ovat määritelleet aiheeseen liittyen kokoavassa kirjallisuuskatsauksessa, että suurtuotannon etuja alkaa muodostua 25 000 asukkaan jälkeen ja tuotannon tehottomuutta puolestaan 250 000 asukkaan jälkeen. Korrelaatio tehokkuudelle ja 25 000–250 000 asukkaan paikallishallinnon välille on kuitenkin väheinen ja riippuu useista tekijöistä ja olettamista. Kun 250 000 asukkaan raja ylittyy, skaala- ja mit-

takaavahaittoja alkaa muodostua liian suuren kaupungin tehottomuudesta hoitaa sisäistä organisaatiotalouttaan sekä sosiaalisten ongelmien kasautumisen ilmiöstä.

Esimerkiksi Capello ja Camagni (2000; Vakkuri ym. 2010, 37) käyttävätkin mieluummin käsitettä tehokas kuntakoko kuin optimaalinen kuntakoko, sillä pelkkä asukasmäärä ei riitä määrittämään tehokasta kuntakokoa. Skaala- ja mittakaavaetujen löytyminen universaalilla tuotantofunktiolla muodostuu ongelmalliseksi Capellon ja Camagnin (2000; Vakkuri ym. 2010, 38) mukaan institutio-naalisella tasolla ja kuntakentällä kolmesta syystä. Ensinnäkin kunnat eroavat toisistaan eli erilaisissa ympäristöissä toimivat kunnat omaavat jokainen omanlaisen tuotantofunktion (Vrt. Dollery ym. 2008). Toiseksi kunta on organisaatiotalouden lisäksi paikallistalous, joka toimii erityisissä olosuhteissa tehden muun muassa yhteistyötä erilaisten yritysten kanssa sekä muiden kuntien kanssa luoden näin jokaiselle kunnalle erityisen toimintaympäristönsä. Kolmantena seikkana voidaan mainita kunnan toiminnan tuottamat ulkoisvaikutukset, jotka myös eroavat toisistaan. Optimaalisen kuntakoon löytäminen edellyttäisi siis kuntaliitosten seurauksena yhdenmukaisia ja samanlaisia ulkoisvaikutuksia, mikä ei käytännössä ole mahdollista kuntakentällä paikallishallintojen heterogeenisyyden vuoksi.

Julkisen sektorin paikallishallinnon optimikokoa selvitettäessä on huomioitavaa, että teoria suuruuden ekonomiasta ja sen soveltuvuudesta julkisella sektorilla ei ole itsestään selvyys (Bailey 1999, 27). Bailey (1999) listaa kolme tekijää, miksi kyseinen teoria ei välttämättä sovellu julkiseen paikallishallintoon:

- 1) Toimiakseen täydellisesti teolliseen tuotantoon kehitetty suuruuden ekonomia edellyttää erittäin tarkasti määriteltyä yksinkertaista palvelutuotosta. Jotkut julkiset palvelut ovat tällaisia ja niihin suuruuden ekonomia soveltuu hyvin. Esimerkiksi teknisen toimen vesi- ja jätehuolto ovat palveluita, joissa tuotos voidaan mitata litroissa ja kilogrammoissa. Toisaalta suurin osa kuntien palveluista ei ole standardisoituja ja yksinkertaisia palvelutuotoksia, vaan ne ovat hyvinkin monimutkaisia, vaikeasti mitattavissa ja palvelevat erilaisia tarpeita. Esimerkiksi lasten päivähoitoon, vanhustenhoidon ja vammaishuoltoon suuruuden ekonomian mahdollinen soveltuvuus on rajallista.
- 2) Suuruuden ekonomia olettaa, että yhden tuotoksen kustannukset ovat selkeästi määriteltävissä ja arvioitavissa. Julkisella sektorilla ja kuntapalveluiden tuotannossa tämä on hyvin hankalaa.
- 3) Suuruuden ekonomia olettaa myös, että tuotos itsessään voidaan määrittää ja arvioida selkeästi. Tosiasiassa on hyvin hankala mitata ja arvioida, mikä on julkisen palvelun tuotos ja sen vaikutus. Kuntien tuottamat palvelut ovat monesti aineettomia, jolloin tuotosta ei voida havaita konkreettises-

ti toisin kuin teollisuustuotannossa. Esimerkiksi kunnan sosiaalityöntekijän antaessa neuvoja asiakkailleen on hyvin vaikea arvioida, mikä on itse tuotos ja mitä se kustantaa (kts. kohta 2).

Vertailun vuoksi todettakoon, että myös Hirsch (1968, Fox & Gurley 2006, 10) on jo aikoinaan listannut myös kolme seikkaa, miksi suuruuden ekonomia ei sovellu kunnalliseen palvelutuotantoon:

1) On olemassa *horisontaalisesti integroituneita* palveluita, joissa käytetään samalla tuotantoprosessin tasolla eri tuotantolaitoksia tuottaakseen samaa palvelua. Kun kunnat haluavat käyttää tuotantolaitoksia tehokkaasti hyväkseen, on niiden lisättävä ”tuotantolaitosten” määrää kasvaneen väestömäärän tai alueen takia. Esimerkiksi vanhainkodeissa hoidettavien vanhusten määrän lisääntyessä on samalla palkattava lisää hoitajia. Viime kädessä voidaan joutua jopa investoimaan uusiin hoitorakennuksiin. Tällaiset julkiset palvelut eivät siis hyödy suuruuden ekonomiasta.

2) Horisontaalisesti integroitujen palvelujen lisäksi löytyy luonnollisesti myös *vertikaalisesti integroituneita* palveluita, joiden tuotanto vastaavasti edellyttää monta eri vaihetta. Tällainen palvelu on esimerkiksi kunnan vesihuolto, jonka palvelutuotanto perustuu sekä veden tuottamiseen että sen jakeluun. Vesihuollossa mittakaavaetuja todennäköisesti esiintyy eli yksikkökustannukset alenevat, kun tuotetaan suuremmalle joukolle vesilaitoksen vettä. Kuntaliitoksissa on kuitenkin huomioitavaa, että myös pinta-ala kasvaa väestömäärän lisäksi. Vesilaitokselle voi täten aiheutua lisäkustannuksia jakelusta pitkien etäisyyksien takia.

3) Palvelut voivat integroitua vielä *kehämäisesti*, jolloin niiden tarkoitus on täydentää toisiaan tuotantoprosessissa. Tällaisessa tilanteessa palvelut on tehokkainta tuottaa lähellä toisiaan esimerkiksi jakamalla yhteiset resurssit palveluille. Kunnan palveluista yleishallinto on niin sanotusti kehämäisesti integroituva. Kuntaliitosten kautta voitaisiin siis päästä säästöihin ja suurtuotannon etuihin, jos olisi mahdollista vähentää yleishallinnon ylimääräistä henkilöstöä eikä laajemman alueen hallinnointi samalla aiheuttaisi lisäkustannuksia mittakaavaetuja enemmän. Käytännössä tämä on ainakin lyhyellä aikavälillä mahdotonta, koska kuntien työntekijöillä on Suomessa viiden vuoden irtisano-
missuojat kuntaliitoksen jälkeen.

Palvelutuotanto voi olla yhdenlaisen kahtiajaon mukaan pääoma- tai työntensiivistä. Mittakaavaetujen muodostuminen voidaan parhaiten havaita pääomaintensiivisessä palvelutuotannossa eli esimerkiksi teollisuustuotannossa, jossa tuotantoprosessia hoitavat pääasiassa kalliit koneet (Vrt. Bailey 1999 ja kohta 1 sekä). Kunnissa tällainen palvelutuotanto voi olla infrastruktuuriin liittyvissä palveluissa kuten vesi- ja viemäripalveluissa. Kuntien toiminta perustuu kuitenkin pääasiassa juuri työntensiiviseen palvelutuotantoon, jossa suurin osa kustannuksista muodostuu henkilöstölle maksettavista palkoista ja toiminta on enemmän asiakasorientoitunutta. Tällaisia palveluita ovat muun

muassa sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä koulutus- ja kulttuuripalvelut. Vuonna 2013 palkat muodostivat 36 % Suomen kuntien kustannuksista, joista suurin osa kohdistui juuri edellä mainituille tehtäväluokille (Kuntaliitto 2013d). Työintensitiivinen palvelutuotanto ei välttämättä hyödy yhtä paljon mittakaavaedusta kuin pääomaintensitiivinen palvelutuotanto. Päinvastoin suurempi yksikkökohti voi edellyttää jopa ylimääräisiä koordinointi-, yhteensovittamis- ja ohjauskustannuksia eli niin sanottuja fuusiokustannuksia. Kuntaliitospäätöksiä ennen tulisikin pohtia, miten pystytään maksimoimaan suuremmasta henkilöstömäärästä muodostuvat hyödyt ja tuottamaan palvelut taloudellisesti ja tuotettavasti sekä vielä lisäksi asukkaiden tarpeiden mukaisesti vaikuttavasti (Dollery & Fleming 2006, 9–10; Dollery ym. 2008, 171; Holzer ym. 2009, 10; Vakkuri ym. 2010, 39.)

2.3.1 Tanskan mittakaavaedut 1970–2000 luvuilla

Mittakaavaedujen olemassa olosta pohjoismaisissa paikallishallinnoissa on kuitenkin saatu näyttöä, vaikka niiden merkitys näyttääkin olevan hyvin vähäinen taloudellisen tehokkuuden kannalta (Vrt. Holzer 2009). Esimerkiksi tanskalaiset tutkijat Christoffersen & Larsen (2007) ovat todenneet, että mittakaavaeduja voidaan havaita esiintyneen Tanskan kuntakentällä 1970–2000 luvuilla. Suuruuden ekonomian vaikutusten kehittymisen kuntakentällä he ovat todistaneet kirjanpidollisten numeroiden perusteella tehden näistä kvantitatiivisen tilastoanalyysin 1980-luvulta 2000-luvulle. Tutkimus on osoittanut pienten kuntien yksikkökustannusten kasvaneen jokaisella vuosikymmenellä ja hallinnon kustannusten osuuden kokonaiskustannuksista muuttuvan vakioksi vasta tietyn vähimmäisasukasmäärän täytyessä (Christoffersen & Larsen 2007, 87–92.)

Tanskalaisten tutkimus (Christoffersen & Larsen 2007) osoittaa, että tietoyhteiskunnan kehittyessä tarvitaan enemmän inhimillistä pääomaa ja korkeampaa organisaatioiden erikoistumistasoa, mikä johtaa vastaavasti korkeampaan kiinteiden kustannusten minimitasotarpeelle. Tanskassa 1970-luvun kuntauudistuksessa kuntien vähimmäisasukasluvuksi määriteltiin 5 000 asukasta. Tämä asukasminimimäärä ei ole riittänyt enää 2000-luvulla, koska juuri kiinteiden kustannusten taso on noussut edellä mainittujen seikkojen vuoksi. Kiinteiden kustannusten tehokas allokointi eri palveluille niin, että yksikkökustannukset olisivat mahdollisimman alhaiset, on edellyttänyt 2000-luvun Tanskassa suurempaa vähimmäispohjaa kuntien asukasluvuksi kuin 1970-luvun kuntauudistuksessa määritelty 5 000 asukasta. Kasvavat palvelujen järjestämistarpeet sekä niihin kohdistuvat kustannukset ovat johtaneet sellaiseen tilanteeseen, jossa pienet kunnat sääntelyn paineen alla ovat järjestäneet valtion edellyttämiä lainmukaisia palveluita korottamalla veroprosenttia tai tinkimällä tuotannon laadusta.

Kyseiset tutkijat ovat havainneet Tanskan kuntakentällä yksikkökustannusten muuttuvan vakioksi 2000-luvulla vasta noin 18 000 asukkaan jälkeen (Christoffersen & Larsen 2007, 78–80.)

Tanskalaisten tekemästä tutkimuksesta käy siis ilmi, että ajan myötä palvelujen kasvava kysyntä sekä teknologian kehitys ja erikoistumisen tarve nostavat kunnan palvelutuotannon kannalta tehokasta vähimmäisasukasmäärää. Valtion hallituksen lisäämä sääntely ja kuntien palvelutuotannon minimivaatimusten koventuminen ovat myös aiheuttaneet kunnille kasvavia kiinteitä kustannuksia Tanskassa. Tilanne on hyvin samankaltainen Suomessa, jossa valtionosuuksien kiristyminen näkyy tietynlaisena lisääntyvänä sääntelynä kuntia kohtaan vähentäen näin erityisesti pienten kuntien toimintamahdollisuuksia (Sinervo 2012, Suomen kuvalehti). Yleishallinto on olennainen kunnan palvelutoiminnan osa-alue, johon vaikuttavat suuruuden ekonomian mittarit. Kunnan ollessa liian pieni, hallintokustannukset korottavat yksikkökustannuksia koko palvelutuotannossa. Kunnalla tulisi näin ollen olla jonkinlainen vähimmäiskoko asukasmäärältään, jotta se pystyisi toimimaan kustannustehokkaasti mahdollisimman alhaisilla yksikkökustannuksilla ja jakamaan yleishallinnosta muodostuvat kiinteät kustannukset tasaisesti kaikille suoritteille korottamatta yksikkökustannuksia. Toisaalta niissä pienissä kunnissa, joissa ei ole havaittu korkeita yksikkökustannuksia palvelutuotannossa, voidaan havaita tanskalaisten tutkijoiden survey-datan perusteella esiintyvän puutteita palvelujen laaduissa. Julkisten palvelujen tulisi olla ominaisuuksiltaan kuitenkin yhdenvertaisia kansalaisten kesken riippumatta kunnan koosta, sijainnista tai ”kyvystä” tuottaa palveluja (Christoffersen & Larsen 2007, 83–86.)

2.3.2 Mittakaavaetuja Iso-Britanniassa

Iso-Britanniassa kuntarakennemuutoksia on toteutettu 1970- ja 1990-luvuilla. Uudistukset ovat hieman eronneet pohjoismaisista kuntarakennemuutoksista, sillä Iso-Britannian hallinnollinen malli eroaa esimerkiksi Suomen ja Tanskan malleista. Joka tapauksessa kyseisten rakennemuutosten yhtenä ideana on ollut muodostaa suurempia julkisen sektorin organisaatioita niiden järjestämään palvelutuotantoon (Andrews & Boyne 2008, 741.)

Iso-Britanniassa tutkijat ovat havainneet, että mittakaavaetuja syntyy väestömäärän lisääntyessä. Tilastollisissa analyysissä tutkimustuloksena on ollut havainto väestömäärän kasvun ja hallinnon laskevien yleiskustannusten välillä. Kun paikallishallinnon kokoa on kaksinkertaistettu, niin samalla hallinnon yleiskustannukset ovat vähentyneet 14–35 %. Iso-Britannian kuntakentällä on siis myös ollut havaittavissa mittakaavaetujen muodostumista ja yleishallinnon kustannusten alenemista suhteessa kuntien palvelutuotannon yksikkökustannuksiin. Kuntarakennemuutoksilla on näin ollen

päästy mittakaavaetuihin Iso-Britanniassa. Heikentyviä vaikutuksia tosin saattaa aiheutua asukkaiden tarpeiden tyydyttämisessä eli palveluiden vaikuttavuudessa sekä laadussa ja toisaalta kuntarakennemuutokset ovat saattaneet synnyttää muita kustannuksia (Andrews & Boyne, 2008, 753.)

2.3.3 Mahdolliset mittakaavaedut Suomessa

Tanska ja Iso-Britannia eivät ole ominaisuuksiltaan kuitenkaan täysin yhtä kuin Suomi (esim. pinta-alaerot ja väestötiheys), eivätkä mittakaavaedut välttämättä sovellu ja käyttäydy samanlaisesti suomalaisella kuntakentällä kuin tanskalaisella ja englantilaisella vastaavalla. ARTTU-tutkimusohjelmassa on nostettu esiin suuruuden ekonomian ja mittakaavaetujen soveltuvuuden ongelmia suomalaisen kuntakentän näkökulmasta. Kansainväliset tutkimustulokset aiheesta eivät ole täten täysin vertailukelpoisia suomalaiseen tutkimukseen, sillä paikallishallinnot eroavat poliittis-hallinnollisilta järjestelmiltä valtioiden kesken toisistaan. Toki pohjoismainen vertailu sopii parhaiten juuri suomalaiseen vertailuasetelmaan, koska Pohjoismailla ja niiden kunnilla on perinteisesti ollut laaja kunnallinen itsehallinto ja vastuu palvelujen järjestämisessä. Mittakaavaetujen muodostumisessa on otettava huomioon esimerkiksi mitä palveluita tuotetaan ja minkälaisessa ympäristössä niitä tuotetaan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa paikallishallinnon tehtävänä on tuottaa hyvin paljon erilaisia tehtäviä, mutta ei kuitenkaan terveyspalveluja, jotka ovat suomalaiselle paikallishallinnolle ominaisia ja keskeisiä. Huomio tulisi myös kiinnittää maantieteellisen alueen kasvattamiseen, mikä syntyy kuntaliitoksen ja asukasmäärän kasvattamisen seurauksena eli kuntaliitoksissa ja erityisesti monikuntaliitoksissa. Suomessa tämä asia korostuu, sillä asukastiheys on suhteellisesti pieni verrattuna muihin maihin kuten Tanskaan. Kun siis Suomessa kasvatetaan kuntakokoa asukasmäärässä mitattuna, kasvatetaan samalla kuntakokojen pinta-aloja huomattavasti maantieteellisesti. Tätä seikkaa ei voida jättää huomiotta. Luovatko kuntaliitokset näin ollen lisää esimerkiksi logistiikkakustannuksia etäisyyksien kasvaessa? Entä muodostuuko tehokkaan palvelutuotannon järjestämiseksi paineita hajauttaa toimipisteitä ympäri pinta-alaltaan suurta kuntaa? Tehokkaan asukasmääräkoon lisäksi Suomessa tulisi kiinnittää huomiota myös tehokkaaseen maantieteelliseen pinta-alakokoon (Vakkuri ym. 2010, 38.)

Fox & Gurley (2006, 9) ovatkin määritelleet, että palvelutuotannon olosuhteet vaikuttavat paljon kuntien kustannusrakenteisiin ja laatuun. Tällainen olosuhde on juuri esimerkiksi väestötiheys. Mittakaavaetuja ja säästöjä palvelutuotannossa realisoituu täten paremmin alueella, jossa väestötiheys on voimakkaampaa. Tiheään asuttu alue ei tarvitse niin paljon palveluyksiköitä kuin harvaanasuttu alue. Kuntaliitoksia on täten rationaalisempaa tehdä pienillä tiheään asutuilla ja yhtenäis-

sillä alueilla kuin pinta-alaltaan suurilla harvaanasutuilla ja ominaisuuksiltaan erilaisilla alueilla (Fox & Gurley 2006, 9)

Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomessa asuu noin 5,5 miljoonaa ihmistä noin 340 tuhannen neliökilometrin alueella, kun taas vastaavasti Tanskassa asuu suurin piirtein saman verran eli noin 5,6 miljoonaa ihmistä vain noin 43 tuhannen neliökilometrin alueella. Suomessa väestötiheys on näin ollen 17,9 asukasta / neliökilometri ja Tanskassa vastaava tunnusluku on 129,5 asukasta / neliökilometri (Tilastokeskus 2014; Wikipedia 2014a ja Wikipedia 2014b.) Lisäksi Suomen sisällä voidaan havaita väestötiheyseroja eri alueiden ja kuntien välillä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla Kauniaisten kunnan pinta-ala on vain hieman alle 6 neliökilometriä, kun Lapissa Inarin kunnan pinta-ala kohoaa peräti yli 15 000 neliökilometrin. Kauniaisissa asukkaita elää 1 535 / neliökilometri, kun vastaava luku on Inarissa vain 0,45 / neliökilometri (Tilastokeskus 2014; Parkkinen 2008, 15; Wikipedia 2014c ja Wikipedia 2014d.)

Mittakaavaetujen saavuttaminen perustuu melko paljon siihen, että ydinosaamiseen keskittyminen ja erikoistuminen muodostavat säästöjä palvelutuotannossa. Voidaan täten keskittyä siihen, missä ollaan alan ammattiosajia ja tuloksellisimpia. Suomessa kunnat eivät voi kuitenkaan luopua kaikista palveluista, joiden tuottaminen ei ole taloudellista. Joitain palveluita kunnat voivat tosin hankkia kuntaorganisaationsa ulkopuolelta (ulkoistaa) säilyttäen näin järjestämisvastuunsa tai viime kädessä joitain palveluita voidaan jopa yksityistää eli luopua kokonaan palvelun tuottamisesta, järjestämisestä ja rahoituksesta. Suomessa lainsäädäntö määrää kuitenkin kunnille tietyt tehtävät, jotka niiden on tuotettava itse kuten spesifit erityistoimet, riskialttiit tehtävät, viranomaistehtävät ja koko poliittisen järjestelmän ylläpitäminen ja edistäminen. Eli vaikka kuntaorganisaation kokoa kasvatetaan (kuntaliitos tai monikuntaliitos), on uuden isomman kunnan edelleen järjestettävä asukkailleen esimerkiksi perusterveydenhuollon palvelut. Asukkaiden palvelutarpeet eivät katoa minnekään, vaikka kuntakokoa kasvatetaan ja kuntaliitoksia syntyy (Vakkuri ym. 2010, 39.)

ARTTU-ohjelmassa Vakkuri ym. (2010) ottavat kantaa kysymysten muodossa muutamalla eri näkökulmalla kuntaliitosten mahdollisiin tehokkuusvaikutuksiin. Tämän tutkimuksen kannalta näistä relevantteja ovat seuraavat:

1) Muodostuuko ylimääräisiä kustannuksia muualla kunnan järjestelmässä kuin itse palvelutuotannossa? Ylittävätkö nämä kustannukset mittakaavaeduista muodostuvat hyödyt eli kohoavatko yksikkökustannukset fuusiokustannusten seurauksena?

2) Kuntien kokonaiskustannusten vertailu keskenään on hankalaa, koska niiden palvelutuotanto eroaa toisistaan. Keskuskunnat tarjoavat kuntarajojensa ylittäviä palveluita ja siksi esimerkiksi ”net-

tokustannukset per asukas” mittarina voi näyttää korkeammalta ja niin sanotusti huonommalta kuin ympäryskunnissa. Miten voidaan siis vertailla kuntien välistä taloudellisuutta, kun erikokoiset kunnat vastaavat eriasteisista palvelutarjonnoista?

3) Yksikkökoon kasvattamisella pyritään suuruuden ekonomian muodostamiin taloudellisuuden ja tuottavuuden etuihin. On tärkeää silti mitata, mikä on hyötyjen ja haittojen suhde. Miten palvelujen keskittyminen suurempiin organisaatioihin näkyy niiden saatavuudessa ja laadussa? Onko suuruuden ekonomia teoriana liian tuotantokeskeinen, jolloin se ei ota tarpeeksi huomioon kuntalaisia ja palveluiden asiakasnäkökulmaa? Joutuvatko kuntalaiset esimerkiksi ”maksamaan” palveluista enemmän kasvavien etäisyyksien takia?

Esimerkiksi Bailey (1999, 19–26) määrittelee, että kunnan kokoa kasvattamalla taloudellisesti optimaalinen koko löytyy mittakaavaetujen ja haittojen ollessa tasapainossa. Tämä on mahdollista tilanteessa, jossa marginaali sosiaalihyöty ja marginaali sosiaalikustannus kohtaavat. Haittoja muodostuu esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelut eivät enää saavuta asukkaiden tarpeita. On huomioitavaa, että kunnan koon kasvattamisella voi olla kuitenkin myös palvelutuotannon sisäisten mittakaavaetujen lisäksi hyötyvaikutuksia positiivisilla ulkoisvaikutuksilla.

Myös ARTTU-ohjelmaa edeltävältä ajalta tapahtuneista kuntaliitoksista on jo tehty tutkimusta Suomessa mahdollisten mittakaavaetujen esiintymisestä. Vuosina 1970–2003 toteutettiin yhteensä 57 kuntaliitosta. Moisio & Uusitalo (2003) toteavat tutkimuksensa: ”Kuntien yhdistymisen vaikutuksista kuntien menoihin” yhteenvedossa tiivistetysti sen tutkimustulokset, joiden mukaan kuntaliitokset eivät vähentäneet vuosina 1970–1997 keskimääräisiä asukaskohtaisia käyttömenoja. 1970-luvulla kustannusten havaittiin kasvaneen nopeammin kuntaliitoskunnissa kuin vertailukunnissa erityisesti terveydenhuollon ja opetustoimen palveluissa. Säästöjä kuntaliitoskunnissa kuitenkin saavutettiin yleishallinnon kustannuksissa, mitä ei voida kuitenkaan pitää merkittävänä kokonaismenojen ja kuntatalouden kannalta, sillä yleishallinnon kustannukset muodostavat vain noin 4 % kuntien kokonaismenoista. Vuosina 1982–1988 kuntaliitoksia ei muodostettu. 1990-luvun kuntien yhdistymiset ovat Moisio ja Uusitalon mukaan ehkä vähentäneet kuntien menoja. Tätä ei ole kuitenkaan voitu todistaa tilastollisesti, sillä kuntaliitoksia muodostettiin kyseisellä vuosikymmenellä niin vähän ja ajanjakson luotettavaa tutkimusta häyttivät lisäksi taloudellinen lama ja valtionosuusjärjestelmän uudistus.

2.4 Mittakaavaedut tuotantoprosessin ulkopuolella

Perinteisen mikrotalousteorian yhtenä keskeisimpänä olettamana on, että yrityksen kannattaa kasvattaa tuotantoaan siihen asti, kunnes marginaalitulo on yhtä suuri kuin marginaalikustannus (l. rajatulot = rajakustannukset). Tuotannon mittakaavaetu ei ole yksiselitteinen käsite, vaan toimii yleisnimityksenä monentyyppisille tuotannon organisointiin liittyvillä asioilla. Tässä tutkielmassa onkin yritetty erottaa ja jäsenellä skaalatuotosten (tuottavuus) ja mittakaavaetujen (taloudellisuus) eroa, mitkä voivat kuitenkin toimia joissain tapauksissa synonyymeinä puhuttaessa suurtuotannon eduista (Laakso & Loikkanen 2004, 71.)

Suuruuden ekonomiaa ymmärtääkseen on tärkeää erottaa myös sisäiset (internal economics of scale) ja ulkoiset (external economics of scale) mittakaavaedut toisistaan. Edellä on jo pääasiassa organisaatiotalouden näkökulmasta käsitelty lähemmin sisäisiä mittakaavaetuja, jotka koostuvat organisaation omasta tuotantoprosessista ja sen toiminnan kehittämisestä. Sisäiset mittakaavaedut viittaavat siis organisaation oman tuotannon tehokkuuteen. Ulkoiset mittakaavaedut puolestaan koostuvat kasautumiseduista, jolloin organisaatio hyödyntää alueensa resursseja ja ominaisuuksia mahdollisimman hyvin. Vaikka edellä on juuri puhuttu vain organisaation sisäisistä tuotannon skaala- ja mittakaavaeduista, on olennaista ymmärtää suuruuden ekonomian käsittävän muutakin kuin tuotannon sisäisen prosessin (vrt. esim Bailey 1999 ja positiiviset ulkoisvaikutukset). Kaupunkien olemassaolon ja kehityksen taustalla voidaan nähdä olevan kaksi syytä: erikoistumiseen sekä kasautumiseen liittyvät mittakaavaedut eli ulkoiset mittakaavaedut. (Laakso & Loikkanen 2004, 71.)

Mittakaavaetujen etsimisessä ja löytämisessä on myös tärkeää, että niitä voi esiintyä yhden organisaation (yrityksen tai kunnan) sisällä eri yksiköiden välillä. Kun yritys organisoii liiketoimintaa, voi mittakaavaetuja esiintyä toimipaikan, yrityksen ja konsernin tasolla. Toimipaikan tasolla korostuvat sisäiset mittakaavaedut eli itse varsinainen tuotantoprosessi. Ylemmillä tasoilla eli yrityksen ja konsernin tasolla mittakaavaetuja haetaan myös esimerkiksi kuljetuksesta, raaka-aineiden ja välituotteiden hankinnasta, markkinoinnista, tietotekniikasta, tuotekehityksestä ja hallinnon keskittämisestä suurempiin kokonaisuuksiin. Mittakaavaetuja voidaan tuotannossa saavuttaa valmistamalla enemmän tiettyä tuotetta tai toisaalta laajentamalla tuotantoa toisiaan tukevien tuotteiden mukaisesti (Laakso & Loikkanen 2004, 71; vrt. myös yhdistelmäedut.)

Mikä on suurempi yksikkökoko ja mitä suuruuden ekonomia oikeastaan on julkisella sektorilla? Suomessa on viime vuosina pyritty kasvattamaan kuntien kokoa pääasiallisena mittarina kuntien suurempi asukasmäärä. Sisäisten mittakaava- ja skaalaetujen mukaan kuntien väestömäärä nähdään näin ollen panoksena, joka suurempana asukasmääränä lisää suhteessa enemmän tuotoksia ja vähen-

tää yksikkökustannuksia tiettyyn pisteeseen asti. Ulkoisten mittakaavaetujen mukaan suuremman asukasmäärän uskotaan hyödyntävän paremmin sijaintialueensa resursseja ja ominaisuuksia tuoden alueelle lisää yrityksiä ja tätä kautta menestymistä kaupunkiseudulle. Kunta voidaan siis nähdä organisaatiotalouden lisäksi alueellaan toimivana paikallistaloutena, jossa eri tahot (yritykset, kunta, kansalaisyhteiskunta ja naapurikunnat) toimivat taloudellisessa vuorovaikutussuhteessa paikallisesti keskenään. Suuruuden ekonomiaa ja kuntien väestömäärän kasvattamista voidaan kuitenkin pitää melko yksitulkintaisena tapana löytää optimikokoa organisaatioille ja varsinkin kunnille, jotka ovat ominaispiirteiltään hyvin erilaisia. Kuntien tehokkaan palvelutuotannon järjestäminen edellyttääkin ennemmin optimaalisen palveluyksikön koon löytämistä, mikä voi tosin erota riippuen juuri kunnan suuruusluokasta ja palveluiden luonteesta. Pienessä kunnassa saattaa olla rationaalisempaa tuottaa palvelut keskitetysti, kun taas vastaavasti suuressa kaupungissa voi olla tuottavampaa hajauttaa palveluyksiköitä pienemmiksi toimipaikoiksi. Toisaalta joissain tutkimuksissa on havaittu, että keskisuuret kunnat toimivat suhteellisen tehokkaasti monella osa-alueella. Liian pieni tai suuri kunta voi olla siis tehoton (Vakkuri 2013a, Tampereen yliopisto.)

2.5 Optimaalisen kuntakoon löytäminen? Hajautettu paikallishallinto vs. suuruuden ekonomia

Miksei valtio tuottaisi keskitetysti kaikkia julkisia hyvinvointipalveluita? Yleisesti on katsottu hajautetun palvelutuotannon eduksi, että sen tuottamien palveluiden määrä ja laatu kohtaavat paremmin asukkaiden tarpeet. Jos palvelut tuotettaisiin keskitetysti, olisivat ne todennäköisesti yhdenmuukaisia kaikkialla, mutta eivät huomioisi näin paikallisten väestöjen erityistarpeita. Esimerkiksi paikallinen väestörakenne on tekijä, joka edellyttää palvelutarpeiden määrittämistä paikallisella tasolla. Onko paljon kouluikäisiä vai vanhuksia; tarvitaanko lisää kouluja vai vanhainkoteja? Palvelutuotannon ollessa keskitettyä on huomioitava kolme seikkaa. Ensinnäkin hallinnollisesti palvelutuotanto olisi parempi ja helpompi järjestää keskitetysti. Toiseksi keskushallinto todennäköisesti määritteli saman veroprosentin kaikille alueille valtion sisällä, jolloin sen velvollisuutena olisi myös tarjota kaikkialle samanlaisia palveluita. Lopuksi kuitenkin ensimmäisen ja toisen seikan seurauksena keskushallinnolla olisi vain rajalliset mahdollisuudet selvittää alueiden asukkaiden palvelutarpeet paikallisilla tasoilla tarpeeksi kattavasti (King 1984, 21.)

Julkisen vallan tuottamia palveluita voidaan kutsua julkishyödykkeiksi, joiden optimaalista tuotantotasoa mallinnetaan neoklassisiin oletuksiin perustuvilla julkisen valinnan teorioilla (Hannula 2008, 2). Puhdas julkishyödyke on julkisen sektorin palvelu, joka saa kaikki julkishyödykkeen ominaispiirteet: ei-poissuljettavuus, ei-kilpailevuus ja tyhjentymättömyys. Toisin sanoen puhdas jul-

kishyödyke on hyödyke, joka ei toimi markkinoiden voimalla. Tällainen palvelu on kaikkien käytävissä eikä sitä voida käytöllä kuluttaa loppuun tai toisaalta käyttöä ei voida rajoittakaan. Esimerkiksi maanpuolustus on puhdas julkishyödyke ja sen tuotannontaso sopii parhaiten keskusvallalle. Kuntien tuottamat palvelut eivät ole puhtaita julkishyödykkeitä eli ne ovat epäpuhtaita julkishyödykkeitä. Esimerkiksi paikallisen tuotannon peruskoulutus on palvelu, jonka käyttäjämäärää rajoitetaan sääntelyn ja maantieteellisen rajoitteen turvin. Peruskoulutus on hyvä tuottaa hajautetusti, jotta voidaan vastata mahdollisimman hyvin asukkaiden tarpeisiin paikallisella tasolla (Vehviläinen 2012, Helsingin yliopisto.)

Christoffersen & Larsen (2007, 77) toteavat, että on olemassa kaksi talousteoriaa, jotka selittävät kuntien tehokkaan ja optimaalisen koon määrittelemisen taustoja palvelutuotannon järjestämiseen. Suuruuden ekonomian lisäksi on huomioitava myös teoria *fiskaalisesta federalismista*, joka lähtee Musgraven (1959) ajattelun mukaan siitä, että hajautettu julkinen hyvinvointipalvelujen tuotanto lisää samalla julkisten varojen allokoinnin tehokkuutta. Muun muassa Oates ja Tiebout ovat myös perustelleet julkisen vallan hajauttamista sillä, että asukkailla tulee olla mahdollisuus vapaasti valita kysyntänsä mukaan tarjonnan puolesta erilaisten kuntien väliltä tarpeitaan parhaiten mukailevin kuntavaihtoehto (vrt. Sinervo ym. 2012 ja inhimillisen kuntatalouden vaikuttavuuden näkökulma.)

Miten sitten voitaisiin löytää optimaalinen kuntakoko? Suuruuden ekonomia kannustaa taloudellisuuden ja tuottavuuden kannalta suurempaan organisaation yksikkökokoon, kunnes skaalatuotokset ja mittakaavaedut muuttuvat vakioiksi. Palatakseni kunnallistalouden tuloksellisuuden käsitteen yksinkertaiseen määritelmään, kunnan toiminnan tulisi olla tuottavan ja taloudellisen toiminnan lisäksi myös vaikuttavaa. Oates (1972) perustelee fiskaalisen federalismin teorialla, että julkishallinnon tulisi olla hajautettua tavoittaakseen asukkaiden tarpeet paikallisella tasolla. Palvelutuotannon sekä demokraattisen päätäntävallan sen järjestämiseksi tulisi näin olla siis tarpeeksi lähellä asukkaita, jotta voidaan puhua yhdenlaisesta vaikuttavuudesta. Kumpikaan, Oatesin hajautetun hallinnon väittämä ja teoria suuruuden ekonomiasta eivät ole itsestäänselvyksiä ja vaativat institutionaalista ja tilannekohtaista arviointia soveltuvuudesta. Optimaalisen kuntakoon löytäminen edellyttääkin molempien teorioiden arvioimista (hajautetun hallinnon ja suuruuden ekonomian). Kuntaliitoksia muodostettaessa on näin ollen myös pohdittava, paljonko ollaan valmiita luopumaan hajautuksen vaikuttavuushyödyistä mahdollisten tuotannon taloudellisuus- ja tuottavuushyötyjen saavuttamiseksi (Bailey 1999, 26–27.) Perusongelmana ja oikeastaan -olettanakin on täten, että pienet kunnat toimivat korkeilla yksikkökustannuksilla, mutta asukkaiden tarpeet on huomioitu paremmin. Vastaavasti taas suuremmassa kunnassa on mahdollista tuottaa palveluita pienemmillä yksikkökus-

tannuksilla, mutta suuremmassa organisaatiossa on jo hankalampaa huomioida kaikkien asukkaiden tarpeet. Asia ei ole kuitenkaan aina kaikissa tapauksissa näin yksitulkintaista.

Jo Euroopan sisällä paikallistason hallintomallit sekä kuntien lukumäärät eroavat keskenään niin paljon, että pelkästään taloudelliset faktorit kuten suuruuden ekonomia ja Oatesin hajautetun julkishallinnon teoria eivät voi selittää ja määrittää kaikkea. Jokainen maa on omalaatuinen omaten ideologisen ja yhteiskunnallis-taloudellisen erityisyytensä. Julkisen sektorin kompleksisuus maiden välillä on merkittävää, joten toisessa maassa voi toimia toisenlainen kuntakoko ja -rakennemalli paremmin kuin esimerkiksi Suomessa tai päinvastoin (Bailey 1999, 37.) Suomen kunnilla on perinteisesti nähty olevan laaja merkitys palveluiden järjestäjänä ja alueensa poliittisina toimijoina (kuten muilla Pohjoismailla) ja siksi 2000-luvun kuntarakennemuutosta voidaan pitää erittäin tärkeänä hallinto-organisaation uudistusasiiana. Bailey (1999) listaa neljää seikkaa, jotka määrittelevät paikallishallinnon poliittista asemaa ja hajautuksen merkittävyyttä kansallisella tasolla:

1) *Mikä on paikallishallinnon asteikko ja tärkeys hoitaa asioita alueellaan suhteessa keskusvaltaan?* Suomessa paikallishallinnon vastuulla on lukuisia merkittäviä julkisia palveluita kuten sosiaali- ja terveystalvelut, koulutus- ja kulttuuripalvelut sekä esimerkiksi tekniset palvelut, joiden mukaan kunnat omaavat alueensa kaavoitusmonopoliaseman. Valtiolla ei ole puolestaan yhtä merkittävää asemaa paikallisten palvelujen järjestäjänä Suomessa. Itse asiassa valtion tehtäviä on viime vuosina ryhdytty alueellistamaan entisestään kattaakseen suurempia alueita, mistä yhtenä uusimpana esimerkkinä poliisipalvelut, jotka ylittävät jo maakuntarajatkin.

2) *Mikä on lainmukainen perusta paikallishallinnon itsehallinnolle? Onko lain mukaan taattu yleinen kelpoisuus hoitaa asioita ja tehtäviä paikallistasolla tai kokonaan kielletty hoitaa jotain asioita vai onko toimivalta jollain muulla julkisen sektorin hallintotasolla?* Suomessa paikallishallinnoilla eli kunnilla on laaja itsehallinto, joka perustuu muun muassa perustuslakiin (731/1999) ja kuntalakiin (KuntaL 365/1995). Kunnilla on näin ollen laajojen julkisen sektorin tehtäviensä lisäksi (velvollisuus ja vastuu) myös laissa taattu toimivalta sekä kelpoisuus (oikeus) niiden hoitamiseksi.

3) *Paljonko paikallishallintojen menot ovat suhteessa koko julkistalouden menoihin?* Suomessa julkistalouden menot ja tulot on hajautettu niin, että voimme puhua vain kahdesta eri hallintotason toimijasta: kunnasta ja valtiosta (Anttiroiko ym. 2007, 291). Kuntien ja valtion lisäksi julkista menorahoitusta tarvitsevat myös sosiaaliturvarahastot (Yle 2009). Suomessa kuntien menot muodostavat merkittävän osuuden julkisen sektorin menoista. Kunnat järjestävät kaksi kolmasosaa Suomen julkisista palveluista. Näiden palveluiden järjestämiseen kuluu noin 42 miljardia euroa vuodessa (Kuntaliitto 2014). Tätä voidaan pitää poikkeuksellisen laajana julkisten palveluiden järjestämisvas-

tuuna kansainvälisesti sekä eurooppalaisittainkin verrattuna (Björkwall, Enberg, Heikkilä, Heinonen, Kallio, Myllyntaus, Palo, Suorto, Turkkila, Tyni, Vuorento 2008, 9).

4) *Mikä on paikallishallintojen riippuvuusaste tulorahoituksen riittävyyden osalta valtionosuuksien suhteen? Mitä säännellympää ja vähemmän autonomisempaa paikallishallintojen toiminta on, sitä enemmän ne saavat valtionosuuksia.* Suomessa valtionosuudet ovat kuntien kannalta tärkeitä, mutta eivät muodosta suurinta tuloerää. Kuntien tulorahoituksen kannalta tärkeimpiä ovat kunnan omat verotulot (noin 50 %) ja sen jälkeen myynti- ja maksutulot (noin 25 %). Valtionosuudet ovat Suomessa vasta kuntien kolmanneksi tärkein tulorahoituksen erä muodostaen noin 20 % kuntien rahoituksesta (Kuntaliitto 2014.)

Baileyn (1999) julkisen sektorin hajautusominaisuuksien mukaan voidaan todeta, että Suomen hallintojärjestelmässä paikallishallinnoille (kunnille) on hajautettu hyvin paljon toimivaltaa poliittisessa ja taloudellisessa mielessä. Kuntaliitokset ja kuntarakennemuutokset vaikuttavat tällaiseen järjestelmään erittäin voimakkaasti ja niiden vaikutuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota juuri kuntien suomalaisen hallintomallin omaavan vahvan autonomisen aseman vuoksi.

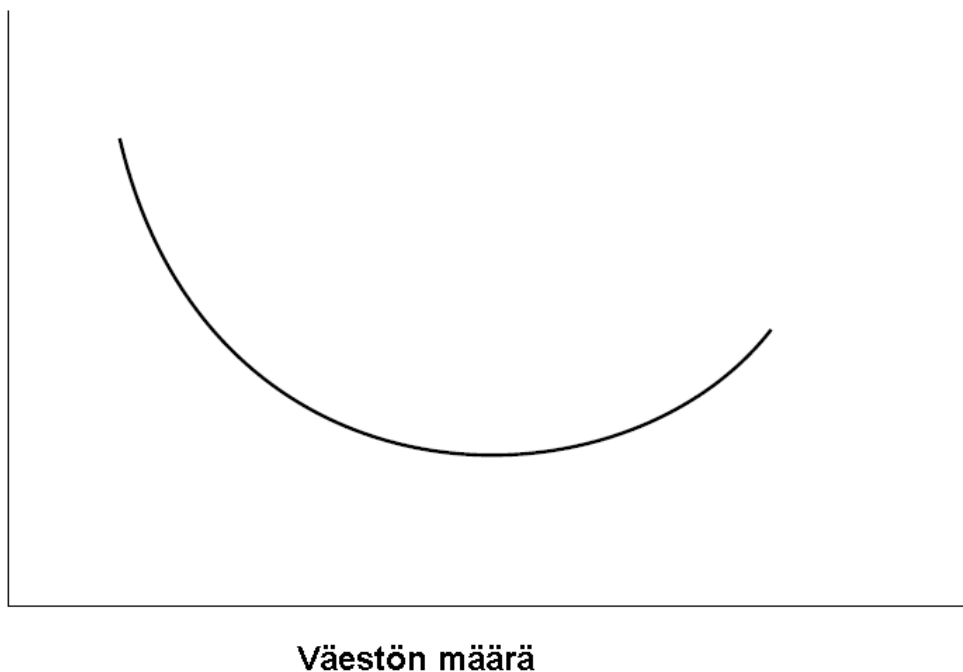
2.6 Korrelaation löytäminen asukasmäärän ja palvelukustannusten välille paikallishallinnossa

Laskevatko palveluiden tuotantokustannukset asukasmäärän kasvaessa? Jos palveluista muodostuvilla kustannuksilla ja asukasmäärän välillä on korrelaatio, on oletettavaa, ettei kustannuksiin vaikuta muut muuttujat tai vaihtoehtoisesti näiden vaikutusten oletetaan olevan epäsystemaattisia. Tieteessä on jo empiirisen aineiston avulla kuitenkin yleisesti havaittu, että suuremmalla asukasmäärällä on vaikutuksia kustannusten kehitykseen per asukas. Suurissa kaupungeissa on esimerkiksi useimmiten suhteessa enemmän yksinhuoltajaperheitä, jotka tarvitsevat kunnallisia lastenhoitopalveluita. Monet tutkimukset ovat siis osoittaneet, että kustannukset asukasta kohden itse asiassa kasvavat asukasmäärän lisääntyessä – ainakin jossain vaiheessa. Hyvin pienten kuntien on taas vastavasti tehtävä yhteistyötä keskenään tai löydettävä esimerkiksi ulkoistuksen kautta ratkaisu hyötyäkseen mittakaavaeduista. Pienten kuntien ratkaisussa ”uuden” tuottajan (yhteistyö tai ulkoistaminen) on oltava kuitenkin tarpeeksi suuri, jotta voidaan saavuttaa mittakaavaetuja (Bailey 1999, 28–31; Dollery & Crase 2004, 269.)

Pienten kuntien tapaukseen Oates (1972) käyttääkin ratkaisuna palveluiden erottamista tuottamisesta järjestämiseen. Tämä mahdollistaa pientenkin kuntien palveluiden järjestämisen asukkaiden kysynnän mukaan ja samalla mittakaavaeduista hyötymisen, jos palveluiden ulkopuolinen tuottaja on

tarpeeksi suuri (Oates 1972, 44–45.) Ongelmalliseksi palvelun ostamisesta tekee kuitenkin pienten kuntien vaikutusmahdollisuudet hankitun palvelun laatuun, jolloin palvelu ei välttämättä mukaudukaan paikallisiin tarpeisiin. Suuremmilla kunnilla järjestäessään palveluita on todennäköisesti paremmat edellytykset vaikuttaa palvelun tuottajaan kuin pienemmillä kunnilla. Nettohyötyjen kannalta ulkoistaminen on silti olennainen asia nykyajan kunnalliskentällä, mutta kunnan koon täytyy olla samalla tarpeeksi suuri (optimaalinen), jotta se pystyy kontrolloimaan palvelujen tuottajia mahdollisimman hyvin (King 1984, 67–70.)

Yksikkökustannus



Kuvio 6. Paikallishallinnon väestömäärän ja yksikkökustannusten välinen korrelaatio (Holzer ym. 2009, 8)

Kuvio 6 osoittaa, miten julkiselle sektorille on tutkimuksissa löydetty U-käyrän muotoinen yksikkökustannusten kustannusfunktio suhteessa väestön määrään (Vrt. Kuvio 5). Tämän käyrän olemassaoloa tukevat useat kansainväliset tutkimukset. Kuvio 6 mukailee siis hyvin paljon Baileyn (1999) kuviota 5 eli yksikkökustannukset laskevat aluksi väestömäärän lisääntyessä kunnes kääntyvät taas nousuun väestömäärän jatkaessa kasvuaan.

Korrelaatiota asukasmäärän ja paikallishallintojen julkisten palvelukustannusten välille on kuitenkin vaikea löytää empirian avulla. Empiiriset havainnot luottavat liikaa suuruuden ekonomian avainmuuttujiin (kokonaistuotoksiin, yksikkötuotoksen ja yksikkökustannusten selkeään määrittelyyn) ja jättävät näin ollen muita olennaisia tekijöitä huomiotta. Esimerkiksi suomalaiset tutkijat Luoma ja Moisio (2005) ovat havainneet, että mittarina nettokustannukset per asukas vaihtelee huomattavasti suomalaisten samankokoisten kuntien välillä. Kysymys kuuluukin: ”Voiko tällaista korrelaatiota empirian avulla edes mitata näiden kahden muuttujan välille?” Tähän asiaan Bailey (1999) listaa muutamia ongelmia:

Ensinnäkin ei ole mahdollista suorittaa yksitulkintaista arvioita tuotoksesta, kun kyseessä on erilaisia palveluita tuottava paikallishallinto. Tuotos voidaan arvioida suuruuden ekonomian kannalta esimerkiksi kouluruokailussa. Kuinka monta ateriaa on valmistettu hankituista raaka-aineista? Täten tuotos on ateria ja panos raaka-ainemäärä kilogrammoissa eli esimerkiksi montako kilogrammaa tarvitaan porkkanoita, perunoita ja jauhelihaa, jotta saadaan aikaan yksi kouluateria. Ongelmaksi muodostuu, miten mitata vastaavasti esimerkiksi terveys- tai koulutuspalveluiden panos–tuotos-suhde, missä ei ole selkeitä panoksia ja tuotoksia eroteltavissa. Mitä enemmän palvelu on luonteeltaan puhdas julkishyödyke (universaali ja kaikkien saatavilla), sitä vaikeampi on palvelulle määrittellä selkeää panos–tuotos-funktiota. Kouluruokailun mukainen panoksien ja tuotoksien määrittely ei täten sovi koko paikallishallinnon tuotantofunktion määrittelijäksi. Kuvio 4 (kts. sivulta 22) mukainen tuotantofunktio on siis löydettävissä ideaalina vain harvoille kunnan tuottamille palveluille ja näissäkin on huomioitavaa, että yksikkötuotoksena ei toimi asukasmäärä suhteessa tuotokseen. Asukkaat toimivat pikemminkin tuotosten käyttäjinä kuin panoksina tuotokselle. On myös tärkeää huomioida, että ihmisten tarpeet voivat vaihdella hyvinkin paljon kuntakohtaisesti riippuen sosio-ekonomisista ja väestöllisistä rakenteista (Bailey 1999, 28–29.)

Toiseksi myös paikallishallinnon kustannusten arviointi on ongelmallista. Mikä onkaan oikeastaan yleishallinnon ja poliittisen järjestelmän yhdessä muodostama kustannusosuus yksittäisen palvelun tuotannossa? Tätä on hyvin vaikea arvioida jokaisen palveluiden kohdalla erikseen. Lisäksi kuntien investointikustannuksiin vaikuttavat investointikohteiden kulutus ja niiden nykykäyttöarvo. Onko käytössä esimerkiksi tasapoisto- vai annuiteettipoistomenetelmä eli laskeeko investointien arvo esimerkiksi tasaisesti vai progressiivisesti? Kirjanpidolliset investointikustannuslaskelmat eroavat melkoisesti riippuen kunnan valitsemasta poistomenetelmästä. Lopuksi voidaan vielä todeta, että kirjanpidollinen kustannusdata ei perustu vaihtoehtoiskustannukseen. Kokonaistaloudellisuuden arvioinnin kannalta tulisi selvittää varojen käyttökustannukset eri kohteissa, jolloin saadaan tietoon, mikä vaihtoehtoista on paras varojen käyttökohde ja mikä taas vastaavasti paras käyttämättä jäänyt

kohde eli vaihtoehtoiskustannus. Kun sekä kustannusten että tuotosten määritelmät ovat ongelmallista julkisen sektorin paikallishallinnon tuotannossa, on myös relevanttien yksikkökustannuksen löytäminen suoritteille sangen vaikeaa (Bailey 1999, 29.)

Mitä erilaiset yksikkökustannukset kuntien palvelutuotannoissa oikeastaan viestivät? Saattaa olla, että yksikkökustannusten eroavaisuus viestittää ennemminkin palveluiden laaduissa olevia eroja kuin mittakaavaetujen eroja. Joissain tapauksissa korkeat yksikkökustannukset voivat siis kertoa palveluiden laadun olevan korkeaa ja alhaisten yksikkökustannusten viestittävän vastaavasti palvelujen laadun olevan huonoa. Yksikkökustannusten lasku tai nousu ei viittaa välttämättä suoraan mittakaavahaittoihin tai -etuihin (Bailey 1999, 29.)

Toisaalta kustannukset voivat saada vaikutteita urbanisoitumisesta johtuvista ilmiöistä. Tämä voi johtaa siihen, että kasvava väestömäärä aiheuttaa samalla kasvavia palvelukustannuksia. Suurissa kaupungeissa urbanisoituminen aiheuttaa maa-alueiden kallistumisen, työvoiman kustannusten nousun sekä tarpeen hajauttaa palvelutuotantoa myös kaupungin syrjäseuduille, mitkä yhdessä saattavat nostaa palvelujen tuotantokustannuksia (Bailey 1999, 29–30.)

Ongelmien mallintaminen vaikuttaa asukasmäärän ja mittakaavaetujen välisen korrelaation löytämisen tuloksiin. Suoraviivaiset testit voivat kumota kokonaan perinteisen ajattelun, että mittakaavaetuja syntyy suoraan kuvion 6 näyttämällä U:n muotoisella tavalla. Paikallishallintojen kustannuksiin vaikuttavat useat tekijät, joten tutkimuksissa tulisi ottaa huomioon useita muuttujia arvioitaessa palvelukustannuksia. Kaikilla kunnan erilaisilla palveluilla on omat optimituotantoasteensa ja siksi tulisi välttää määrittämästä yhteistä optimikokoja kaikille palveluille. Yhden palvelun tuotannon toimiessa sille optimitasolla voi saman tason soveltaminen puolestaan johtaa toisen palvelun tuotannossa mittakaavahaittoihin. Bailey (1999) korostaa näin ollen myös ajatusta siitä, että optimikoko tulisi löytää jokaiselle palvelulle erikseen. Kunnan optimikoko asukasmäärässä mitattuna on täten toissijainen (Bailey 1999, 30.)

Esimerkiksi Boyne (1995) on tehnyt 17 aikaisemman tutkimuksen perusteella yleiskatsauksen Iso-Britanniassa suuruuden ekonomin vaikutuksista paikallishallinnon tuotantoon vuosilta 1968–1990. Boyne on havainnut, että ei ole olemassa systemaattista ja vahvaa korrelaatiota asukasmäärän ja teknisen tehokkuuden välillä kunnallisessa palvelutuotannossa, jos arvioidaan menokehitystä ja sen hillintää eli mahdollisia mittakaavaetujen muodostumista.

2.6 Tekninen ja allokatiivinen tehokkuus. Mitä optimaalikokoa tulisi etsiä?

Kuntien tehokkuutta ei pystytä yksinään ratkaisemaan suuruuden ekonomian peruseriaateilla. Kuntien tuloksellisuus taloudellisuuden ja tuottavuuden osa-alueilla palvelutuotannossa riippuu myös teknisestä sekä allokatiivisesta tehokkuudesta, mitkä liittyvät organisaation sisäiseen palvelutuotantotehokkuuteen. Tekninen tehokkuus viittaa itse palvelutuotantoprosessiin. Miten on onnistuttu muuntamaan mitatut panokset tuotokseksi? Olennaista on, että töiden ja palveluprosessien organisointi sekä johtaminen hoidetaan tehokkaasti. Tekninen tehokkuus toimii pohjana allokatiiviselle tehokkuudelle, joka ottaa huomioon myös hinnat. Allokatiivinen tehokkuus tarkoittaa siis tuotannon talousteoriasa sitä, että panokset kohdistetaan optimaalisesti oikeille eri tuotosten tuottajille organisaation sisällä valiten kustannuksia minivoivin vaihtoehto. Näin ollen tekninen tehokkuus perustuu koko käytössä olevien panosten oikeaan käyttömäärään ja tehokkaaseen tuotantoon kokonaistuotannossa ja allokatiivinen tehokkuus taas puolestaan optimaaliseen panosten kohdistamiseen oikeille tuotantopaikoille tai -yksiköille. Pelkkä kuntarakennemuutos ei täten yksinään riitä, vaan on otettava huomioon myös organisaation tekninen ja allokatiivinen tehokkuus (Vakkuri ym. 2010, 35.)

Vakkurin (2013) Ylelle antaman haastattelun mukaan kuntaliitoksia ei pitäisi nähdä automaattisesti menoja vähentävänä keinona. Joidenkin tutkimusten mukaan liitokset saattavat jopa kasvattaa menoja alkuvuosina. Kuntien tulisikin pohtia niukkojen resurssien tehokasta käyttöä juuri teknisen ja allokatiivisen tehokkuuden näkökulmasta ja parantaa palvelurakenteitaan. Kuntaliitos itsessään ei tuo säästöjä, vaan se olisi nähtävä ennemminkin edellytysten luojana ja investointina tulevaisuuteen mahdollistaen teknisen ja allokatiivisen tehokkuuden paremman hyödyntämisen tuotannossa (Vakkuri 2013b, Yle.)

Tähän samaan asiaan on jo viitattu kappaleessa 2.1, jossa Kallio (2012) perustelee, että kuntatalouden kannalta olisi järkevämpää keskittyä palvelurakenteiden uudistamiseen kuin kuntarakenteiden uudistamiseen. Mittarina tulisikin olla yksittäisen palveluyksikön optimikoko eikä niinkään asukasmäärässä mitattu kunnan optimikoko (Vrt. myös Vakkuri 2013). On huomioitavaa, että suurin osa kuntien kustannuksista muodostuu varsinaisessa palveluverkossa eli esimerkiksi terveyskeskuksissa, kouluissa ja toimipisteissä. Pelkästään kuntaliitoksen avulla ei pystytä tavoittamaan kaikkia mahdollisia skaalaetuja, vaan myös palvelurakenteita ja yksikkökokoja tulee uudistaa. Millaisilla toimipisteverkoilla kuntien palvelutuotanto tulisi järjestää, jotta se olisi tehokas ja kustannusrakenteisiin vaikuttava ratkaisu? Tämänkaltaiseen kysymykseen vastauksen löytäminen olisi tärkeämpää kuin kuntakoon kasvattaminen ja optimaalisen asukasmäärän etsiminen, sillä optimaalisen asukasmäärän löytäminen voi muodostua mahdottomaksi (Vakkuri ym. 2010, 39.)

Myös King (1984) on argumentoinut, että jokaiselle palvelulle on erikseen mahdollisuus määrittää optimaalinen yksikkökoko palvelutuotannossa, jos kuntarakennetta muokataan radikaalisti. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki kuntien tuottamat palvelut ja niitä järjestävät hallintojen tasot tulisi harkita kokonaan uudelleen. Kingin mukaan harkinnan avulla voitaisiin havaita optimaaliset tuotantoasteet jokaiselle palvelulle ja tuotantoyksikölle erikseen. Ratkaisuna ei voida nähdä kuitenkaan palveluyksiköiden osittaista kasvamista päällekkäin. Vaihtoehtona on myös luoda vähemmän paikallishallintoja, joiden vastuulla olisi tuottaa useita eri palveluita. Tässä vaihtoehdossa palveluyksiköiden optimaalinen koko saattaa olla vaikeasti löydettävissä (King 1984, 50–51.)

Suuruuden ekonomialla ei ole todistettavasti suurta merkitystä julkisella sektorilla ainakaan, jos mitataan kuntakoon suurentamisesta muodostuvia skaalahyötyjä asukasmäärässä mitattuna. Tavanomainen viisaus on kuitenkin osoittanut, että asukasmäärällä on merkitystä tekniseen tehokkuuteen, sillä palveluja on järkevää jakaa osastoittain niin kansallisesti kuin paikallisestikin niiden ominaispiirteidensä mukaan. Teknisen tehokkuuden avulla voidaan pystyä määrittelemään vähimmäis- ja enimmäisasukasmäärä paikallishallinnolle (Bailey 1999, 30.)

Kunnan väkiluku ei välttämättä toimi siis hyvänä panoksena ja suuruuden ekonomian mittareiden mukaan paikallishallinnon koon tehokkaana määrittäjänä tuotoksen aikaansaamiseksi. Kuntien eri palveluille ja palvelupisteille tosin voitaisiin ehkä pystyä suhteuttamaan optimaalinen asukasmäärä käyttäjäkooksi. Suuressa kaupungissa ei riitä yksi terveyskeskus, vaan niitä on hajautettava kaupungin eri alueille tasaisesti. Toimipisteille tulee näin ollen löytää optimaalinen koko käyttäjämäärän mukaan, sillä esimerkiksi kunnan sisällä olevan yhden toimipisteen ollessa keskimääräistä pienempi, voi tuotannosta aiheutua mittakaavahaittoja. Pienellä kunnalla taas keskitetty terveyspalvelujen tuotanto voi olla tehokkaampaa. Yritysmaailmassakin on tärkeää osata erottaa koko yhtiön optimaalinen toiminta ja koko suhteutettuna toimipisteiden tehokkaaseen ja optimaaliseen kokoon. Sama asia koskee julkista sektoria ja paikallishallinnon optimaalista toimintaa ja kokoa suhteessa eri palvelutoimien tehokkaaseen ja optimaaliseen kokoon (Bailey 1999, 30.)

Optimikuntakokoa on silti vaikea määrittää pelkästään teknisen ja allokatiivisen tehokkuuden avulla, sillä muuttujia on monenlaisia eri palveluille, ihmiset ovat erilaisia ja teknologia kehittyy ajansaatossa. Olettamat, joiden avulla esimerkiksi King (1996) on yrittänyt määrittää optimikokoa kunnalle, ovat jättäneet huomiotta ihmisten erilaisten hyöty- ja sosiaalihuoltofunktion ominaisuudet. Ne eivät huomioi myöskään muita lukuisia muuttujia kuten kulttuurillisia, etnisiä ja uskonnollisia eroavaisuuksia. Jos kuitenkin halutaan yrittää rakentaa taloudellinen malli paikallishallintojen optimikoosta, on välttämättöntä tehdä joitain oletuksia kuten asukasmäärän olevan relevantti määritelmä ”kuntakoolle”, tavoitteen olevan tuottaa kaikille yksiköille maksimihyötyä, kaikkien

kuntalaisten ansaitsevan saman verran ja marginaalihyötyjen olevan samanlaiset tuloille, näiden tulojen ja marginaalihyötyjen sekä palvelutuotannon teknologian olevan myös vakioita ajan kuluessa sekä paikallishallintojen rajojen olevan muutettavissa. Näin asia ei kuitenkaan käytännössä ole. King (1996) on todennut, että tehokas optimikoko kunnalle muuttuu ajan kuluessa (Vrt. Christoffersen & Larsen 2007). Vaikka paikallishallinnon rakenteiden uusiminen on kallista, on se myös tarpeellista tiettyjen ajanjaksojen jälkeen ylläpitääkseen allokativista tehokkuutta julkisella sektorilla. Allokatiivisen tehokkuuden termien mukaan ei ole oikeutettua kuitenkaan uudistaa kuntarakenteita alle kahden vuosikymmenen sisällä, koska rakennemuutosuudistus vaatii aina ylimääräisiä kustannuksia. Optimaalinen kuntakoko teknisen ja allokatiivisen tehokkuuden kannalta on enemmänkin dynaaminen kuin staattinen asia eli ajan kuluessa on pystyttävä mukautumaan organisaatiomuutoksella niin sanotusti uuden ajan tilanteeseen säilyttääkseen tehokkuutensa (Bailey 1999, 32–33.)

3 KUNTALIITOS, MONIKUNTALIITOS JA SUOMALAINEN KUNTATALOUS

Kolmas kappale esittää lukijalle institutionaalisessa mielessä Suomen tasolla viimeisimmän julkisen sektorin kuntarakenneuudistuksen avaten lyhyesti käsitteet kunta, kuntaliitos ja monikuntaliitos. Mikä on kunta ja sen merkitys Suomessa ja mitä sille erityisesti tapahtuu taloudellisessa mielessä, kun muodostetaan kuntaliitos? Miten monikuntaliitos poikkeaa vielä normaalista kahden kunnan muodostamasta kuntaliitoksesta? Näiden kysymysten avulla on pyrkimys jäsentää teorian jälkimmäinen osuus ja tuoda tarkastelua asteen lähemmäksi empirian tapauskohteita.

3.1 Kunnan oikeudellinen asema ja taloudellinen toiminta

Kuntatutkimuksen ja etenkin kunnallistaloudellisen tutkimuksen näkökulmasta on syytä hahmottaa kaksi suomalaisen kunnan ominaispiirrettä. Näitä ovat kunnan itsehallinnollinen sekä toimeksiantotaloudellinen asema, jotka liittyvät vahvasti toisiinsa. Edellisessä kappaleessa esille nousseet hajautetun hallinnon ominaispiirteet ilmentyvät vahvasti Suomen hallintojärjestelmässä. Seuraavat käsitteet ovatkin tärkeitä ymmärtää, sillä organisaatioiden suurentaminen (kuntaliitokset) Suomen julkisella sektorilla vähentää määrällisesti kumpaakin niiden perusominaispiirrettä.

3.1.1 Kunnallinen itsehallinto

Yhtenä merkittävimpänä itsehallinnon muotona Suomessa voidaan pitää kunnallista itsehallintoa (Suomi.fi, 2014). Kunnat järjestävät kaksi kolmasosaa Suomen julkisista palveluista ja voimmekin puhua ”kunnallisvaltiosta”. Maakuntahallintoa Suomessa ei ole lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntahallintoa, joten maamme poikkeaa hallintomallilta hyvinkin paljon monista Euroopan maista (Anttiroiko ym. 2007, 32.) Perustuslaki (731/1999) sekä kuntalaki (KuntaL 365/1995) määrittelevät kuntien itsehallinnollisen aseman Suomen lainsäädännössä. Perustuslain pykälässä 121 sanotaan seuraavasti: *”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”* Kuntalaki puolestaan määrittelee perustuslakiin tukeutuen jo ensimmäisessä pykälässä itsehallinnon käsitteen seuraavalla tavalla: *”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää*

asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.”

Kunta on siis Suomen lainsäädännön mukaan asukkaiden puolesta toimiva julkinen instituutio, jolla on laaja vastuu erilaisten tehtävien järjestämisessä. Kunnalla on oikeus periä veroja asukkaitaan, jotka puolestaan ovat oikeutettuja saamaan maksamillaan veroillaan vastineeksi kunnan järjestämiä palveluita. Kunta toimii demokraattisella päätäntävallalla, jossa kuntalaiset äänestävät ja valitsevat keskuudestaan kunnalle valtuuston edustaen kuntalaisia päätöksillään. Paikallinen väestö päättää näin itse omavastuisesti omista asioistaan (Anttiroiko ym. 2007, 32). Yksi olennainen seikka juuri kuntaliitoksia tarkasteltaessa on itsehallinnon eräänlainen ”vähentyminen”. Kuntien lukumäärän laskiessa ja samalla niiden raja-alueiden laajetessa on syytä pohtia itsehallinnon merkitystä uudelleen. Laadullisen itsehallinnon ongelmakysymyksenä voidaan esittää kysymys: ”Miten esim. reuna-alueelle liittyneen pienen kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet muuttuvat uuden kuntaliitoksen syntyessä?” Määrällisesti voidaan ainakin todeta itsehallinnollisten instituutioiden laskeneen, sillä jokaisella kunnalla on lain mukaan itsehallinnollinen asema ja aina kuntaliitoksen myötä Suomen kuntien lukumäärä vähenee.

Kuntaliitokset ja niiden vaikutuksesta aiheutuvat kuntien itsehallinnollisten asemien muutokset aiheuttavat paineita läheisyysperiaatteelle, jota on perinteisesti pidetty suomalaisen julkisen hallinnon toimintamalliarvona. Kyseisellä periaatteella voidaan tässä tapauksessa hyvin tarkoittaa sitä, että julkinen toimivalta olisi syytä osoittaa mahdollisimman lähelle kansalaista. Suomessa läheisyysperiaatetta on toteutettu kunnissa niiden itsehallinnollisen aseman turvin. Näin päätöksenteko ja palveluiden järjestäminen on ollut mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman lähellä kuntalaisia (Anttiroiko ym. 2007, 36–44.) Läheisyysperiaatetta voidaan myös kutsua sanalla subsidiariteettiperiaate, joka on periaatteen alkuperäinen nimi. On olennaista silti ymmärtää, että läheisyysperiaate (subsidiariteettiperiaate) ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ja -tulkintainen. Sitä on käytetty erilaisiin tarkoituksiin ja perusteluihin – ei vain ainoastaan kuntien itsehallinnollisen aseman määrittelyyn (Ryynänen 2008, 80–92.)

Kunta ei ominaisuuksiltaan mukaile yksityisen sektorin kaltaista yritystoimintaa ja siksi on relevanttia ymmärtää myös sen itsehallinnollinen toimivalta laajemmin kansalaistenkin puolesta. Kuntaliitoksia tarkasteltaessa talouden näkökulmasta on myös tärkeää tiedostaa kunnan oikeudellinen asema ja merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa. Vaikka liitokset toisivatkin säästöjä, on aina huomioitava kansalaisten tarpeet sekä tyytyväisyys ja pyrittävä mittaamaan kokonaistuloksellisuutta (vrt. Sinervo ym. 2012).

3.1.2 Paikallinen toimeksiantotalous

Talouden aspektista kunnat toimivat itsehallinnon turvin asukkaidensa puolesta perusluonteeltaan toimeksiantotaloutena. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunta kerää asukkailtaan verotuloja, joiden avulla kuntalaisten poliittisesti valitsevat edustajat järjestävät kollektiivisia palveluita asukkailleen (Sinervo 2011, 136). Toimeksiantotalouden määrittelyssä voidaan siis havaita kolme eri vaihetta, joissa jokaisessa kuntalaiset ja kunta ovat erilaisessa vuorovaikutussuhteessa. Ensiksi kuntalaiset valitsevat edustajat, jotka tekevät kunnan puolesta päätöksiä. Toiseksi kunta kerää verotuloja kuntalaisilta. Kolmanneksi kunta järjestää yhteisiä palveluita keräämillään verotuloilla kuntalaisille. Kun nämä kolme asiaa nivoo yhteen, saadaan kuntalaisten puolesta eli toimeksiannosta toimiva paikallinen toimeksiantotalous – ”kunta talouden näkökulmasta”. Toimeksiantotaloudellinen toimintatapa kuntalaisten puolesta on kunnan toiminnan ja olemassaolon peruslähtökohta (Sinervo 2011, 132).

Julkisen sektorin toiminta on kokonaisuudessaan luonteeltaan toimeksiantotaloudellista, joka perustuu äänestäjien valitsemiin edustajiin, julkisen toiminnan verorahoitaisuuteen ja julkisten palveluiden kollektiivisuuteen. Suomessa julkisen sektorin toimeksiantotalouksia on pääasiassa kaksi: valtio ja kunta. Näistä jälkimmäistä voidaan otsikon mukaan kutsua paikalliseksi toimeksiantotaloudeksi, jolla on perinteisesti ollut suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa laaja taloudellinen vastuu. Mitä toimeksiantotalousinstituution käyttäytymisluonne sitten eroaa yksityisen sektorin ansaintataloudesta, johon kuuluvat markkinaehtoisesti toimivat yksityisen sektorin toimijat? Osakeyhtiölaki (2006/624) määrittelee pykälässä viisi yhtiöiden tarkoituksen seuraavasti: ”Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Toimeksiantotalous ei pyri rahalliseen voittoon, vaan talouden tasapainottamiseen, joka voidaan pelkistää ajatukseen, että tuloja pitää saada vain tarpeeksi kattamaan kunnalle aiheutuneet menot (Vrt. Sinervo ym. 2012). Voittontavoittelu ei siis kuulu toimeksiantotaloudellisen instituution perusperiaatteisiin. Lisäksi ansaintataloudelle ominainen piirre on, että päätöksentekijänä yhtiöissä toimii ylin johto (Sinervo 2011, 136). Tämä asia eroaa myös toimeksiantotaloudellisista instituutioista, joissa päättävävalta perustuu kansanvaltaan eli demokratiaan.

Kuntalain (365/1995) toisen pykälän mukaan: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Kunnilla on näin kuntalain mukaan sekä pakollisia (lakisääteisiä) että vapaaehtoisia tehtäviä, joita ne järjestävät. Tätä voidaan kutsua tehtäväpiirin kahtiajakoisuudeksi, jossa pakolliset tehtävät ovat perinteisesti luokiteltu yksityiskohtaiseen erityistoimialaan ja vapaaehtoiset tehtävät puolestaan yleiseen toimialaan (Anttiroiko ym. 2007, 56). Kuntalaki mahdollistaa myös sen, ettei kuntien ole pakko tuottaa kaikkia palveluita itse. Lakisääteisiä palveluita voidaan järjestää yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa sekä vapaaehtoisia palveluita voidaan jopa ulkoistaa muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi yksityiselle yritykselle. Kuntien palvelutuotannon tuottamisen sijaan käytetäänkin enemmän käsitettä kunnallisten palveluiden järjestäminen kuin tuottaminen, koska kunnat ovat lisänneet palveluidensa ulkoistamista ja yhteistoimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan ei ole pakko tuottaa kaikkia palveluita itse. On kuitenkin muistettava perustuslain (731/1999) § 124, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle ja ettei tehtävä saa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kuntien taloudellisen toiminnan kannalta on vielä olennaista ymmärtää palveluiden ilmais- ja pakkoperiaate. Ilmaisperiaate tarkoittaa, että kuntien järjestämät palvelut eivät edellytä erillistä välitöntä korvausta niitä käytettäessä (esimerkiksi kunnan uimarannan käyttö). Jostain palveluista voi tosin joutua korvaamaan nimellisen korvausmaksun esimerkiksi terveydenhoitopalveluista. Palvelut ovat ilmaisia, koska rahoitus niitä varten peritään pakkoperiaatteen mukaan verorahoituksella (Anttiroiko ym. 2007, 78.)

Kuntien itsehallinto perustuu oikeudelliseen asemaan, jonka turvin ne voivat toimia asukkaidensa puolesta toimeksiantotaloudellisella periaatteella tehden talouspuolen suunnitelmia ja ratkaisuja paikallisella tasolla. Kuntaliitokset vähentävät määrällisesti julkisen sektorin itsehallinnollisia ja toimeksiantotaloudellisia instituutioita sekä toisaalta samalla suurentavat laadullisilla ominaisuuksilla näitä alueellisesti ja asukasmääräisesti. Suuruuden ekonomia on teoria, joka on kehitetty yksityisellä sektorilla yritystoiminnan tuotannon tehostamiseen. Kunnat eivät toimi kuin yritykset, joten kuntaliitoksia muodostettaessa on otettava myös muita seikkoja huomioon kuin tuotannollisia ja taloudellisia syitä.

3.2 Kuntien menot ja niiden rakenne

Kuntien menot voivat erota ominaisuuksiltaan sen mukaan, miten kunta järjestää palvelun. Vaihtoehtoina on tuottaa palvelut omana tuotoksena tai hankkia palvelut oman budjettiyksikön toiminnan ulkopuolelta kuten konsernin osakeyhtiöltä, voittoa tavoittelemattomalta toimijalta (esim. kuntayhtymältä) tai yksityiseltä yritykseltä. Ensimmäisessä tapauksessa menot esiintyvät menolajeittain,

kun taas vastaavasti ulkopuolisesti hankitut palvelut kirjataan ostopalveluiksi. Esimerkiksi kunta ostaa (menot) erikoissairaanhoidon palvelut kuntayhtymältä, mikä näkyy puolestaan kuntayhtymän taloudessa tuloina. Näillä varoilla kuntayhtymä tuottaa erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirille eli kunnille, jotka ovat yhteistyössä kuntayhtymässä ja niin sanotusti järjestämässä kyseistä palvelua (Parkkinen 2008, 21.)

Kuntien palveluiden järjestämisessä organisaatiotalouden näkökulman kannalta on olennaista hahmottaa menopuolen kustannusrakenne. Myös vuosittaisten juoksevien toimintamenojen erottaminen pitkän aikavälin investoinneista on syytä erottaa toisistaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään toimintamenojen kehitykseen jättäen investointimenot vähemmälle huomiolle. Toimintamenojen kustannukset muodostuvat yhteisesti seuraavista kustannuseristä: palkat ja palkkiot, maksetut eläkkeet, eläkevakuutusmaksut, muut sosiaali-vakuutusmaksut, asiakaspalvelujen ostot (valtiolta, kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta), muiden palvelujen ostot, aineet sekä tarvikkeet ja tavarat, avustukset, vuokramenot (ulkoiset/sisäiset) ja muut menot. Lisäksi toimintamenojen kustannuspaikoille kohdistetaan vuosittain myös seuraavia kustannuseriä: poistot ja arvonalentumiset, vyörytyserät, palautusjärjestelmän arvonalisävero ja muut laskennalliset menot (kuten korot ja poistot). Investointimenot puolestaan johtuvat erilaisista hankinnoista, jotka eivät aiheudu vuosittaisista juoksevista kuluista, mutta ovat silti välttämättömiä palveluiden toimivuuden sekä jatkuvuuden turvaamisen kannalta. Investointikustannukset näkyvät kuitenkin vuosittaisessa käyttötaloudessa poistojen muodossa riippuen investointien jaksotusajasta. Kuntien investointihankinnat voidaan luokitella seuraavasti: tietokoneohjelmistojen hankinta, muiden aineettomien hyödykkeiden hankinta, maa- ja vesialueiden hankinta, asuinrakennusten hankinta, muiden rakennusten hankinta, kiinteiden rakenteiden ja laitteiden hankinta, tietokonelaitteiden hankinta, viestintälaitteiden hankinta, kuljetusvälineiden hankinta, muiden koneiden ja kalustojen hankinta, muiden aineellisten hyödykkeiden hankinta ja osakkeiden sekä osuuksien hankinta (Tilastokeskus 2014.)

Kuntien menokehitystä voidaan seurata erilaisilla tunnusluvuilla kuten käyttökustannusten yhteiskehitys, kustannukset per suorite tai nettokustannukset per asukas. Käyttökustannusten yhteiskehityksessä lasketaan kaikki kunnan juoksevat menot yhteen, jolloin voidaan seurata kokonaismenojen kehitystä ajan kuluessa. Kustannukset per suorite kertoo itse toiminnan taloudellisuudesta. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin suoritteiden määrittäminen. Tässä tutkimuksessa suoritteena toimivat sekä käynnit perusterveydenhuollon avo- ja hammashoidon suhteen että hoitopäivät perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon suhteen. Kustannukset per suorite saadaan siis yksinkertaisesti jakamalla käyttökustannusten yhteismäärä edellä mainituilla suoritteilla. Nettokustannukset per asukas -mittari huomioi puolestaan palveluiden kustannukset kaikkien asukkaiden eli veronmaksajien

näkökulmasta. Paljonko on palvelun hinta per asukas vuodessa? Nettokustannuksissa vähennetään palveluun kohdistuvat tuloerät kuten asiakasmaksut, palvelujen myyntitulot ja muut saman palveluryhmän käyttötalouden tulot.

Suuruuden ekonomian kannalta kuntien menokehityksessä olennaista on seurata hallintokustannusten kehitystä. Sosiaali- ja terveyspalvelut sisältävät (ainakin tämän tutkimuksen tapauksissa) oman ”hallintonsa”. Mikä on sosiaali- ja terveyshallinnon kokonaiskustannuskehitys ja niiden osuus esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä? Onko suuruuden ekonomia siis vähentänyt hallinto- ja johtamiskustannusten kokonaismäärää ja onko niiden osuus vähentynyt suhteessa varsinaiseen palvelutuotannon kustannuksiin?

3.3 Kuntaliitos ja monikuntaliitos

Kuntaliitoksen tarkoituksena on, että kunta tekee strategisen valinnan ja yhdistyy toisen kunnan kanssa, jotta pystytään selviämään tulevaisuuden haasteista paremmin yhtenä kuntana. Hyvin organisoitu muutosjohtaminen sekä strategian valinta johtamisessa ovat tärkeitä edellytyksiä, jotta kuntaliitoksen tavoitteissa onnistutaan. Kuntarakenteen tulisi olla alueellisesti eheä, elinvoimainen ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva. Talouden ja henkilöstövoimavarojen näkökulmasta kuntarakenteen pitäisi olla sellainen, että työssäkäyntialue tai muu toiminnallinen kokonaisuus muodostaisi yhden kunnan, jolla olisi edellytykset taata asukkaille palvelut ja myös rahoittaa nämä. On huomioitavaa, että liitoksista syntyviä hyötyjä pitää arvioida lyhyen aikavälin lisäksi myös pitkällä aikavälillä, koska lyhyen aikavälin tarkastelu ei kerro tarpeeksi alueen elinvoimaisuuden, kilpailukyvyn sekä palvelujärjestelmän kokonaiskehityksestä (Kuntaliitto 2013e.)

Monikuntaliitos on ilmiö, jossa yhdistyy vähintään kolme kuntaa keskenään ja kuntien lukumäärä vähenee samalla vähintään kahdella. Vuosi 2009 osoitti tosin, että suurempikin monikuntaliitos on mahdollinen. Ääriesimerkkinä Salon monikuntaliitos, jossa yhdistyneitä kuntia oli yhteensä peräti 10 (liite 1). Kun moni kunta yhdistyy samaan aikaan, voidaan tehdä yhdellä kertaa suuri kertamuutos. Esimerkiksi liitoskuntia voi olla hyvin monta, kunnan asukas- ja henkilöstömäärä voivat nousta huomattavasti tai kunta voi kokonaan muuttaa palveluiden järjestämis- ja tuottamistapoja. Monikuntaliitos avaa myös mahdollisuuden kuntayhtymien purkamiselle, jos esimerkiksi liittyvien kuntien perusterveydenhuollon palvelut on järjestetty ennen liitosta yhteistoiminnassa kuntayhtymän avulla (Koski 2008, 6.)

Käsitteenä monikuntaliitoksen määritelmä on suhteellisen uusi. Yksinkertaisena Kosken (2008) määrittelemänä yleisterminä vähintään kolmen kunnan kuntaliitos (monikuntaliitos) pitää sisällään sekä kunnan laajentumisen liitoksen ansiosta että toisaalta myös liitoskuntien yhdistymisen uudeksi kunnaksi. Tämä tarkoittaa siis käytännössä sitä, että monikuntaliitos voi olla perusluonteeltaan kahdenlainen. Ensinnäkin ilmiö voi merkitä keskuskunnan laajentumista suuremmaksi, kun pienet ympäriskunnat liittyvät osaksi sitä (kts. case Joensuu). Toisena vaihtoehtona on taas vastaavasti, että kaikki kunnat lakkaavat ja perustetaan niin sanotusti kokonaan uusi kunta, jolloin tasavertaisuus kuntien kesken korostuu (kts. case Seinäjoki). Vuoden 2009 toteutuneista monikuntaliitoksista kymmenen tapausta mukailee näistä jälkimmäistä eli uuden kunnan perustamista ja puolestaan kuusi tapauksista on ensimmäisen määritelmän kaltaisia eli keskuskunnan laajentumista. Kaksikuntaliitokset voivat olla luonteeltaan myös kumpaakin edellä mainituista, mutta useammin ne mukailevat keskuskunnan laajentumista, missä pienempi kunta liittyy osaksi suurempaa kuntaa (Koski 2008, 10.)

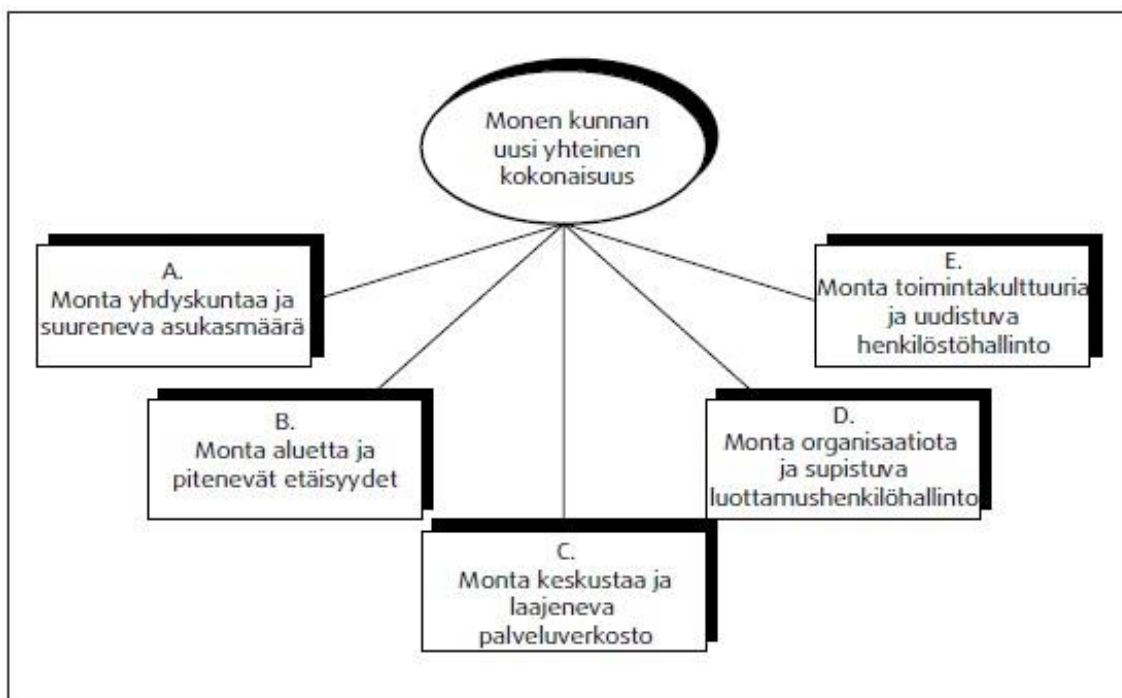
Ennen vuotta 2009 vuosina 1965–2008 monikuntaliitoksia oli muodostettu Suomessa yhteensä 19, joista suurin osa oli luonteeltaan kolmen kunnan liitoksia (16 / 19). Vuosi 2009 on näin ollen ollut Suomen historian merkittävin kuntarakenteen uudistamisvuosi, sillä monikuntaliitosten määrä kyseisenä vuonna miltei kaksinkertaistui aikaisempaan verrattuna. Monikuntaliitosten kasvavan synnyn aiheuttajana voidaan pitää Paras-hanketta ja siihen liittyvää yhdistymisavustusta, joka on toiminut niin sanotusti kuntaliitosten ”porkkanana” kunnille ja kannustanut kuntia erityisesti monikuntaliitoksiin. Paras-hankkeen yhteydessä kuntajakolakiin tehtiin vuonna 2007 sellainen uudistus, joka suurensi yhdistymisavustusta monikuntaliitostapauksissa suhteessa kaksikuntaliitoksiin. Mitä enemmän kuntia oli mukana liitoksessa, sitä suurempi oli yhdistymisavustus. Lisäksi vuonna 2008 ja 2009 muodostuneet kuntaliitokset hyötyivät eniten yhdistymisavustuksesta (Vuosina 2008–2009 1,26 miljoonaa euroa lisäystä, vuosina 2010–2011 0,98 miljoonaa euroa lisäystä ja vuosina 2012–2013 0,70 miljoonaa euroa lisäystä), koska avustuskannustin järjestettiin niin, että aikaisemmat liitokset saivat enemmän lisäystä kuin myöhemmät. Ajallisesti yhdistymisavustuksesta Paras-hankkeen aikaisiin kuntaliitoksiin muodostui täten kolmiportainen, jossa vuosina 2008–2009 muodostuneet kuntaliitokset hyötyivät eniten avustuksesta. Yhdistymisavustukseen vaikutti vielä myös asukasmäärä, joka liitoksessa yhdistyy. Uuden kunnan väkiluvun noustessa yli 20 000 asukkaan ja samalla muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä kohotessa yli 10 000 asukkaan oli kunta oikeutettu suurimpaan yhdistymisavustukseen (Koski 2008, 11–12.)

Kuntaliitoksen yhdistymisavustuksen suuruuteen Paras-hankkeen aikana vaikutti siis kolme asiaa: yhdistyvien kuntien lukumäärä, ajanjakso liitokselle sekä asukasmäärä liitoksessa. Uudistunut yh-

distymisavustusjärjestelmä kuntajakolain muutoksessa merkitsi aikaisempaa suurempia avustuksia monikuntaliitoksille sekä toisaalta samalla aikaisempaa pienempiä avustuksia kahden pienen kunnan yhdistymiselle. Edellä mainitut yhdistymisavustuksen muutokset viittaavat siihen, että valtio on kannustanut kuntia erityisesti monikuntaliitoksiin vuosina 2008–2009 (Koski 2008, 11–13).

3.3.1 Monikuntaliitoksen erityiset ominaispiirteet

Kosken (2008) mukaan monikuntaliitosta ilmentää ainakin kuvion 7 viisi ominaista tunnuspiirrettä. Kunnat eivät ole kovinkaan yksinkertaisia organisaatioita, joten monikuntaliitoksen muodostaminen ei ole niin yksinkertaista, että kuntien lukumäärät vain laskettaisiin yhteen (Koski 2008, 16). Monen kunnan uusi yhteinen kokonaisuus voi olla melko kompleksinen kokonaisuus ja siksi tulisikin huomioida nämä kyseiselle ilmiölle kohdistuvat ominaispiirteet. Monikuntaliitoksen ominaispiirteet ilmenevät etenkin vuoden 2009 monikuntaliitostapauksissa, joiden joukosta tämänkin tutkielman empirian tapauskohteet on valittu:



Kuvio 7. Monikuntaliitoksen ominaispiirteet. Lähde: Arto Koski (Kuntaliitto)

(A) ”Monta yhdyskuntaa ja suureneva asukasmäärä” on ensimmäinen monikuntaliitoksen ominaispiirre. Tämä tarkoittaa sitä, että asukasmäärää voidaan kasvattaa yhdellä kerralla (organisaatiomuutoksella) enemmän kuin kaksikuntaliitoksessa. Asukkaiden lukumäärä kasvaa sitä enemmän, mitä useampia kuntia yhdistyy samaan aikaan ja niin sanotun keskuskunnan asukasmäärän prosenttiosuus kokonaisasukasmäärästä pienenee suhteessa muihin liittyneisiin kuntiin. Tämä voikin olla ratkaiseva lähtökohta pienten kuntien liitoshalukkuudessa, sillä yhdessä esimerkiksi 2–3 pientä kuntaa tasaa voimasuhteita asukasmäärällään suhteessa keskuskuntaan ja täten monikuntaliitos voidaan nähdä tasa-arvoisempana kuin kaksikuntaliitos. Monen kunnan yhdistyessä myös erilaiset asukasryhmäidentiteetit yhdistyvät.

(B) Toinen ominaispiirre on ”monta aluetta ja pitenevät etäisyydet”. Monikuntaliitoksissa uuden kunnan pinta-ala kohoaa usein yli 1 000 km², kun taas vastaavasti kaksikuntaliitoksissa pinta-ala jää normaalisti alle 1 000 km²:n. Pinta-alaltaan suurissa kunnissa etäisyydet pitenevät ja siksi toimivat liikenneyhteydet ja oikeanlainen asujaimiston ryhmittäminen sekä kunnan muoto ovat tärkeitä edellytyksiä monikuntaliitoksessa syntyneen uuden kunnan palvelujen saavutettavuuden kannalta.

(C) Kolmas ominaispiirre on ”monta keskustaa ja laajeneva palveluverkosto”, joka tarkoittaa sitä, että monikuntaliitoksessa syntyy useita eri ”kuntakeskuksia”. Mitä enemmän kuntia on mukana liitoksessa, sitä enemmän syntyy uusia kuntakeskuksia. Tämä aiheuttaa haastetta koordinointiin ja suunnitteluun, jotta palveluverkostot saadaan toimimaan hyvin yhtenä kokonaisuutena.

(D) ”Monta organisaatiota ja supistuva luottamushenkilöhallinto” on neljäs monikuntaliitoksen ominaispiirre. Kunnat ovat poliittisesti toimivia asukkaidensa puolesta päätöksiä tekeviä toimik-siantotaloudellisia instituutioita. Monikuntaliitoksissa poliittinen (demokraattinen) ongelma syntyy, kun ennen liitosta kuntien luottamushenkilöiden yhteismäärä nousee usein yli 100 valtuutetun ja joissain tapauksissa jopa yli 200 valtuutetun. Pystyvätkö kaikkien kuntien valtuutetut enää osallistumaan ja vaikuttamaan kuntajakoselvitykseen, kun määrät kasvavat näin suuriksi? Ongelmana on myös se, että valtuutettujen määrä voi pudota puoleen tai jopa neljännekseen monikuntaliitoksen jälkeen.

(E) Viides tunnuspiirre monikuntaliitokselle on ”monta toimintakulttuuria ja uudistuva henkilöstöhallinto”. Erilaiset toimintakulttuurit vaikuttavat johtamiseen, työyhteisöihin sekä työn tekemisen tapoihin ja hallinnollisiin käytäntöihin. Mitä enemmän kuntia yhdistyy, sitä enemmän on erilaisia toimintakulttuureja ja uudistus koskettaa suurempaa henkilöstömäärää kuin kaksikuntaliitoksissa. Henkilöstöhallinnon uudistamista ja tehostamista voidaan pitää erityisen tärkeinä asioina monikuntaliitoksen alkuvuosina.

3.3.2 Monikuntaliitoksen mahdollisuudet ja uhat?

Monikuntaliitos voi sisältää mahdollisuuksia tai toisaalta uhkiakin. On tärkeää, että näiden molempien ulottuvuuksien tekijät kyetään tunnistamaan. *Mahdollisuuksia* Koski (2008, 18–21) luettelee kahdeksan, joita ovat: (1) riittävän suuri muutos kertayhdistymisellä, (2) uuden kunnan mahdollistava ehyt toiminnallinen kokonaisuus, (3) alueellisten erojen ja satunnaisen vaihtelun tasaus sekä kasvun hillinnän helpotus, (4) tulojen ja menojen tehokas ohjaus, (5) elinkeinopoliittisen vahvuuden lisääminen kunnassa, (6) kuntayhtymien purkaminen, (7) kunnan aseman parantaminen työmarkkinoiden kilpailukyvyssä, (8) maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun tehostaminen.

(1) Toimintaympäristön muospaineet kunnissa ovat suurentuneet 2010-luvulla ja tulevat kovenemaan entisestään 2020-luvulla. Tähän vaikuttavat erityisesti väestön ikääntymisestä ja eläköitymisestä aiheutuvat palvelutarpeiden kasvaminen sekä kuntien talouden heikkeneminen. Monikuntaliitos tarjoaa yhdellä kerralla tarpeeksi suuren muutosmahdollisuuden, johon kahden kunnan välisellä kuntaliitoksella ei välttämättä pystytä vastamaan ainakaan pitkän aikavälin tähtäimellä. Monikuntaliitos avaa mahdollisuuden muuttaa kuntarakenteita täten kertaratkaisulla niin merkittävästi, ettei kuntarakenteisiin olisi tarvetta tehdä muutoksia vuosikausiin. Muuttujina on tietenkin huomioitava monikuntaliitoksen merkittävyudessa muun muassa seuraavat tekijät: liittyvien kuntien lukumäärä, asukasmäärän ja kunnan henkilökunnan lisääntymismäärä, kuntayhtymien purkaantumismäärä ja ”uuden” kunnan valitsema palveluiden järjestämis- ja tuottamiskeinot. Riittävän suuri muutos voi myös aiheutua kahden tai kolmen tavallisen kahden kunnan välisen kuntaliitoksen avulla lyhyellä aikavälillä. Tällaisessa tapauksessa ongelmaksi ja hankaloittaviksi tekijöiksi kuitenkin nousevat esiin muutoksen johtaminen ja liittyvien kuntien henkilöstön sopeuttaminen.

(2) Monikuntaliitos mahdollistaa toiminnallisen ehyen kokonaisuuden muodostamisen. Tämä viittaa lähinnä siihen, että yhdestä isosta työssäkäyntialueesta pystytään tekemään yksi kunta. Monikuntaliitoksen avulla on paremmat mahdollisuudet muodostaa toiminnallisesti ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kokonaisuus kuin kahden kunnan välisellä kuntaliitoksella.

(3) Saman seudun kuntien eroavaisuudet väestön ja talouden suhteen voivat olla merkittäviä. Monikuntaliitoksen avulla olisi tarkoitus pystyä tasaamaan näitä eroavaisuuksia kuntien välillä. Pienet kunnat ovat herkkiä muutoksille, jotka liittyvät väestömäärään ja kunnan talouteen. Muuttotappiot ja väestön ikääntyminen voivat olla merkittäviä seikkoja kunnan heikkenevän talouden kannalta, kun taas vastaavasti naapurikunnat (tai keskuskunta) voivat olla muuttovoittoisia ja paljon työikäisiä omaavia kuntia.

(4) Monikuntaliitoksen avulla olisi tarkoitus pystyä karsimaan hallintoa ja sen tehtävien päällekkäisyyksiä, jolloin voimavaroja pystyttäisiin kohdistamaan enemmän esimerkiksi hoiva- ja hoitopalveluihin kuten perusterveydenhuoltoon. Kunta ei tarvitse kuin yhden kunnanjohtajan, joten monikuntaliitoksen seurauksena esimerkiksi kunnanjohtajien määrää voidaan vähentää (huom. irtisanomissuoja). Uuden suuremman kunnan mahdollisuutena voidaan myös pitää sitä, että se voi hallinnon henkilökunnan eläköityessä pohtia uudelleen kyseisten vakanssien täyttämistä. Kysymyksinä tällöin kannattaa esittää: ”Täytetäänkö vakanssi sellaisenaan? Muutetaanko vakanssin tehtäväkuvaa? Voidaanko vakanssista luopua kokonaan?” Palvelutarpeet tulevat kasvamaan, joten kuntaliitokset eivät varsinaisesti mahdollista kuntia muodostamaan säästöjä, vaan vapautuvien resurssien käyttötarkoitus on mahdollista kohdentaa kuntalaisten tarpeita parhaiten mukaileviin palveluihin.

(5) Kunnan elinvoimaisuus riippuu sen paikallistaloudellisista tekijöistä kuten alueen työtä tarjoavista ja kilpailukykyisistä yrityksistä. Kunnan asemaa voidaan pitää erittäin merkittävänä alueensa elinkeinoelämän edellytysten, innovatiivisten kasvuympäristöjen synnyttämisessä ja ylläpidossa sekä alueensa osaamisen kehittämisessä. Monikuntaliitoksen seurauksena on mahdollisuutena synnyttää niin sanotusti entistä uskottavampia kuntia yrittäjien näkökulmasta. Väittämälle ei kuitenkaan löydy perusteellista tieteellistä tutkimusta, mutta merkkejä siitä on havaittu olevan. Kuntaliitos lisää positiivisia vaikutuksia kunnan hyvän imagon muodostumisessa, jolloin kunta voi omaksua vahvemman toimijan aseman elinkeinoelämän suuntaan kuin ennen liitosta.

(6) Kuntayhtymissä on usein mukana useita kuntia palvelun järjestämisessä. Monikuntaliitos mahdollistaa paremmin kuntayhtymän purkamisen kuin kahden kunnan välinen kuntaliitos. Uuden kunnan kiinteä palveluiden ohjaus tehostaa palveluohjausta ja eri palvelukokonaisuuksien yhdistäminen yhden kunnan järjestämisvastuulle mahdollistaa paremman palvelusektoreiden välisen yhteistyön. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut on järkevää tuottaa niiden välisen yhteistyön kannalta yhden organisaation toimesta, jolloin monikuntaliitos mahdollistaa näiden palveluiden tuotannon yhdessä ”uuden” kunnan sisällä.

(7) Monikuntaliitos voidaan nähdä mahdollistajana lisäämällä kuntatyönantajan painoarvoa työmarkkinoilla. Pienet kunnat tulevat työnantajina kohtaamaan suuria vaikeuksia työmarkkinoilla kilpaillessa, sillä tiimityön mahdollisuuksien hyödyntäminen ja työntekijöiden erikoistuminen on vaikeampaa pienemmissä kuin suuremmissa kunnissa. Suuremmilla kunnilla on paremmat edellytykset taata palveluiden hyvä taso, koska ne pystyvät hoitamaan esimerkiksi paremmin sijaisjärjestelyt. Työntekijöillä voidaan nähdä vielä olevan paremmat urakehitysmahdollisuudet suuremmissa kunnissa. Monikuntaliitoksen seurauksena syntyvä ”suurempaa” kuntaa voidaan täten pitää houkuttelevampana työnantajavaihtoehtona kuin yksin jäävää pientä ja taantuvaa kuntaa.

(8) Monikuntaliitos edellyttää ja mahdollistaa vahvan maankäytön suunnittelun, jolla pystytään vastaamaan kasvavan väestön ja elinkeinoelämän tonttitarpeisiin kunnallistekniikan ja palveluinvestointien avulla mahdollisimman taloudellisesti ja toiminnallisesti. Suomessa alueiden välinen kilpailu asukkaista ja työntekijöistä on kiristymässä. Suurempi kunta pystyy kohdentamaan resursseja paremmin ja järkevämmin sinne, missä niitä tarvitaan eniten. Monikuntaliitos poistaa kuntien rajoja ja vähentää samalla toiminnallisia esteitä. Tämä mahdollistaa kokonaisvaltaisen suunnittelun ja jo olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaamman käytön. Uusi suuri yhtenäinen alue mahdollistaa monipuoliset erilaiset asumisvaihtoehdot sekä lisää kunnan houkuttelevuutta uusille asukkaille. Lisäksi ekologisuus on paremmin huomioituna, jolloin pystytään ottamaan ympäristötekijät paremmin huomioon.

Merkittävät rakenneuudistukset kuten monikuntaliitos sisältää mahdollisuuksien lisäksi luonnollisesti myös *uhkia*. Näitä Koski (2008, 22–25) listaa mahdollisuustarkastelun tavoin yhtäläisesti kahdeksan kappaletta: (1) yhdistymisen perusedellytysten varmistamisen jättäminen liian vähälle huomiolle, (2) muutoksen tekeminen niin suureksi, että valmisteleminen ja toteuttaminen muodostuvat liian vaikeiksi, (3) henkilöstön muutosjohtamisen jättäminen riittämättömäksi, (4) palvelurakenteiden yhdistämisen tekeminen vaikeaksi, (5) kuntalaisten vaikuttamishalun- ja mahdollisuuksien heikentäminen, (6) poliittisen yhteisymmärryksen vaarantaminen sekä sujuvan päätöksenteon heikentäminen, (7) kuntatalouden vastuullisuuden ja hyvän hoidon vaikeuttaminen, (8) muutosten riittävyyden väärin arvioiminen.

(1) Ongelmaksi saattaa muodostua kuntien kiireellisestä aikataulusta johtuen perusedellytysten jättäminen liian vähälle huomiolle. Perusedellytyksinä liitoksille toimivat talousmaantieteelliset reunaehdot, joita ovat alueen sijainti ja alueen kasvupotentiaali, yhdistyvien kuntien toiminnallinen suuntautuminen, luontaisen pääkeskuksen olemassaolo, aika- ja matkaetäisyydet pääkeskukseen, kuntien taloudellinen tilanne ja monikuntaliitoksen toteutumisajankohta. Yhdistyvien kuntien tulisi olla sellaisia, että ne suuntautuvat saman maakunnan keskukseen. Huonosta kuntaliitostoteutuksesta esimerkkinä mainittakoon Keikyän ja Kiikan liitos 1981. Kyseessä oli kahden pienen kunnan liitos, missä toiminnallisesti erilaiset kunnat yhdistyivät. Keikyän toiminta suuntautui Satakuntaan, kun taas vastaavasti Kiikan toiminta suuntautui Pirkanmaalle päin. Perusedellytykset tulee olla kunnossa ja siksi monen kunnan yhteisissä selvityksissä tulee huomioida ennen monikuntaliitoksen toteutusta talousmaantieteelliset reunaehdot kuten kuntien toiminnallisen yhteneväisyyden reunaehto.

(2) Millainen on liian suuri monikuntaliitos? Voidaanko esimerkiksi yli neljän kunnan liitosta ja siitä aiheutuvia muutoksia enää hallita? Vaarana on, että monikuntaliitoksessa toteutetaan liian suuria muutoksia suhteessa tiukkaan aikatauluun ja vähäisiin valmisteluresursseihin. Eli mitä suurempi

monikuntaliitos, sitä enemmän tarvitaan valmistelu-aikaa ja -resursseja sekä toisaalta myös osaamista liitoksen toteuttamiseen, jotta päästään haluttuun ja onnistuneeseen lopputulokseen.

(3) Henkilöstön merkitys on hyvin tärkeä tekijä ennen monikuntaliitosta sekä sen jälkeen. Eri kuntien henkilöstöjen on päästävä osallistumaan tasa-arvoisesti liitoksen valmisteluun, jotta liitosta ei koeta työntekijöiden keskuudessa kielteisenä. Muutoksen liittyvä viestintä on oltava määrällisesti sekä laadullisesti riittävää, jotta henkilöstö on tietoinen liitoksen valmisteluprosessin etenemisestä. Monikuntaliitoksessa tulee erityisesti panostaa muutosjohtamiseen, sillä kyseessä on miltei poikkeuksetta suuri organisaation rakennemuutos. Prosessiin liittyvä henkilöstön johtaminen on vaativaa ja se edellyttää runsaasti sekä poliittista että ammatillista johtajuutta. Erityisesti lähiesimiesten asema on tärkeä muutoksen johtamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että vain korkeimman johdon tietoisuus muutostilanteesta ei riitä johtamisen onnistumiseen, vaan lähiesimiesten on myös kyettävä mukautumaan uudistuneeseen tilanteeseen. Riskinä on, ettei lähiesimies enää osaisi toimia vanhalla eikä toisaalta uudellakaan tavalla. Yhtenä uhkatekijänä voidaan vielä pitää eri kuntien henkilöstöjen toimintakulttuurien yhteensovittamista. Muutosjohtamisella on pyrittävä yhtenäistämään erilaisia toimintakulttuureja ja ratkaisevana asiana voidaan pitää henkilöstön motivointia uuden kunnan yhteisen toimintakulttuurin rakentamisessa.

(4) Monikuntaliitoksen seurauksena syntyy usein hyvin suuri kunta pinta-alassa mitattuna. Ongelmaksi muodostuvat palveluiden tasaisuus- ja tehokkuustavoitteiden väliset painotuserot. Jos painotetaan liikaa palvelutuotannon tehokkuuteen, voi olla vaarana jättää reuna-alueiden lähipalveluiden painotus liian vähälle huomiolle. Mikä on oikea palvelurakenteiden ratkaisumalli, jotta pystytään tyydyttämään kaikkien uuden kunnan asukkaiden tarpeet mahdollisimman hyvin ja samalla tuottamaan palvelut taloudellisesti ja tuottavasti?

(5) Joissain tutkimuksissa on osoitettu, että pienessä kunnassa asukkaiden on helpompi osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin kuin suuressa kunnassa (Haveri, Maijoinen & Laamanen 2003, 71). Esimerkiksi Särkisalon kunnassa oli ennen vuotta 2009 yhteensä noin 750 asukasta. Kun monikuntaliitos Salon ja muiden kuntien kanssa realisoitui vuonna 2009, asukasmäärä nousi noin 55 000 asukkaaseen. Särkisalon asukassuhde uudessa kunnassa on 1:73, jolloin on luonnollista, että vaikuttamismahdollisuudet heikkenevät. Uhkana on siis, että monikuntaliitosten pienten kuntien asukkaat eivät koe enää pystyvänsä vaikuttamaan uuden kunnan asioihin ja vieraantuvat tästä. Monikuntaliitoksen pienten kuntien ja reuna-alueiden asukkaisiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

(6) Monikuntaliitokseen osallistuvien kuntien valtuustojen enemmistöjen tulee olla liitoksen puolesta. Mitä enemmän valtuustoissa on erimielisyyksiä liittyen yhdistymiseen, sitä vaikeampi on yhteis-

ymmärryksen saavuttaminen valmistelu- ja toteutusvaiheessa. Ongelmaksi voi muodostua kiireellinen aikataulu. Monikuntaliitoksen valmisteluun tulisikin käyttää paljon aikaa, jotta voidaan löytää riittävän hyvä yhteinen näkemys kuntien välille. Riitely voi muodostua kalliiksi ja päätöksenteon hitaus voi aiheuttaa kielteisen leiman kunnan imagolle.

(7) Monikuntaliitoksen jälkeen on tärkeää, että vanhat kunnat lakkaavat oikeasti olemasta ja ajatellaan uuden kunnan etua. Täyden vastuun ottaminen uuden kunnan toiminnasta on heti tärkeää, jolloin valtuutettujen on unohdettava edellisten kuntien taloudelliset tilanteet. Uudessa kunnassa resurssit ovat suurempia, jolloin on tärkeää muistaa kunnan kehittämisessä talouden realiteetit. Vastuullinen taloudenhoito on myös tärkeää, kun päätös kuntaliitoksesta on jo tehty, mutta kunnat jatkavat silti vielä itsenäisinä kuntina. Esimerkiksi suurien investointien tekeminen kunnan viimeisinä itsenäisinä vuosina ennen kuntaliitosta viestii vastuuttomuudesta. Vastuullisen taloudenhoitamisen unohtaminen voi johtaa talouden tasapainon järkkymiseen, mikä vaikuttaa myös suoraan uuden kunnan toimintaan ja talouteen. Uuden kunnan toiminta edellyttää vahvaa kuntastrategiatyötä, jotta voidaan taata vastuullinen ja hyvä taloudenhoito keskeisinä tavoitteina. Yhdistymisen hyödyt eivät muodostu itsestään ja uudistuksesta muodostuvien investointipaineiden alla tulisi tarkkaan miettiä, mihin investointeja kohdennetaan ja kuinka paljon määrällisesti.

(8) Monikuntaliitoksen pyrkimys on saavuttaa hyötyjä pitkällä aikavälillä. Muutostarpeiden ennustavuuden riittävyyttä on kuitenkin vaikea arvioida yli kymmenen vuoden päähän eteenpäin. On siis olemassa riski, että kovalla vaivalla tehty kuntien rakennemuutos ei ole enää riittävä vastamaan tulevaisuuden haasteisiin esimerkiksi kahdeksan vuoden päästä (kahden valtuustokauden jälkeen). Uuden kunnan valmisteluissa ja sopivan kuntarakenteen löytämisessä tulee huomioida kunnan kyky mukautua moneen erilaiseen tulevaisuusvaihtoehtoon. Kuntaliitoksissa ja erityisesti monikuntaliitoksissa on kuitenkin tärkeää, että pelkkä rakenneuudistus ei riitä, vaan on myös uusittava palvelurakenteita ja -prosesseja. Ilman palvelurakenteiden muutosta ei pystytä selviytymään tulevista toimintaympäristön muutoksista seuraavien valtuustokausien aikana.

3.3.3 Arviointitutkimusohjelma ARTTU

Suomessa kuntaliitoksia alettiin muodostaa kasvavassa määrin 2000-luvun puolivälissä, jolloin myös laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) astui voimaan. Paras-hanketta ja sen toteutuksen onnistumista ja toimivuutta tarkasteltiin ARTTU-tutkimusohjelmalla, jossa pyrittiin ottamaan huomioon itse muutosprosessit sekä niistä aiheutuneet vaikutukset niin kuntien kuin eri

toimijoidenkin näkökulmista. Kyseinen arviointitutkimusohjelma käynnistettiin vuonna 2008 ja se kesti viisi vuotta. ARTTU käsittelee Paras-hanketta eri näkökulmista, joista yksi on kunnallistaloudellinen tarkastelu niin organisaatio- kuin paikallistalouden näkökulmastakin. Mukana tutkimuksessa oli 40 erityyppistä tutkimuskuntaa, joiden toimintaa arvioitiin käyttäen erilaisia mittareita. Kuntaliitoskuntien lisäksi arviointitutkimusohjelmaan otettiin vertailunäkökulman vuoksi myös yhteistyökuntia, kaupunkiseudun kuntia ja muita kuntia (Kuntaliitto 2013g.) ARTTU-ohjelman tarkoituksena on ollut kuntien talouden näkökulmasta vastata seuraaviin kysymyksiin: Onko Paras-hanke edistänyt kuntien taloudellista tasapainoa eli menojen ja tulojen tasapainoa pitkällä aikavälillä? Onko Paras-hanke auttanut kuntia menokasvujen hillinnässä ja menojen kohdentamisessa oikeisiin menolajeihin? Onko Paras-hanke edistänyt tulojen kasvua? Miten kuntien rahoitusasema on muuttunut? Näihin kysymyksiin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkijat (Vakkuri, Meklin, Kallio, Tammi) ovat pyrkineet arviointitutkimusohjelma ARTTU:lla saamaan vastauksia ja selvittämään, onko kuntarakenneuudistuksella synnytetty kuntien talouksissa säästöjä (Kuntaliitto 2013h.)

Kuntaliitosten taloudellisten vaikutusten näkökulmasta ARTTU-ohjelman avulla on saatu selville ainakin seuraavanlaisia asioita. Tilinpäätökseen kertyneet tilikauden tulokset ovat olleet kuntaliitoksen muodostaneissa tutkimuskunnissa vähemmän ylijäämäisiä Paras-kaudella (2007–2011) kuin sitä edeltävinä vuosina (2000–2006). Tuloslaskelman tunnusluvut ovat näin ollen heikentyneet kuntaliitoskunnissa Paras-hankkeen jälkeen, mikä käytännössä tarkoittaa liitostutkimuskuntien toimintamenojen kasvua tai tulorahoituksen laskua (todennäköisesti näistä ensimmäinen vaihtoehto). Liitoskuntien kertyneet ylijäämät ovat lähtökohtaisesti olleet parempia kuin muiden tutkimuskuntien kertyneet ylijäämät. Vertailun vuoksi voidaan vielä kuitenkin todeta, että muissa kuin liitoskunnissa tilikauden tulokset ovat parantuneet Paras-hanketta edeltävästä ajasta eli ylijäämää on kertynyt enemmän Paras-hankkeen aikana (Kallio, Meklin, Tammi, Vakkuri 2012, 14.)

Taseesta mitattuna kuntaliitokset ovat vähentäneet (tutkimuskunnista) alijäämäisiä kuntia vuosina 2003–2009 21 kunnalla ottaen huomioon myös kunnat (37 kuntaa), jotka ovat liittyneet näihin 40 tutkimuskuntaan. Rahoitusvaje on kasvanut kaikissa tutkimuskunnissa – erityisesti liitoskunnissa. Syynä tähän on se, että liitoskunnissa on tehty investointeja muita kuntia enemmän. Menojen kasvun hillintä ei ole muutoinkaan onnistunut liitoskunnissa Paras-hankekaudella eli toiminta- ja investointimenot ovat kasvaneet ainakin näissä tutkimuksissa esille nousseissa yhdistyneissä kunnissa. Kuntaliitokset aiheuttavat ymmärrettävästi ylimääräisiä fuusiokustannuksia, joita aiheutuu toimintatapojen yhteensovittamisesta ja uudistamisesta, joten lyhyen aikavälin tarkastelulle talouden näkökulmasta ei saisi antaa liikaa painoarvoa. Fuusiokustannuksia on muodostunut osaksi jo ennen kun-

taliitoksia mutta myös niiden jälkeen. Näitä kustannuksia ovat esimerkiksi neuvottelukustannukset, laite- ja konekannan yhtenäistämisestä sekä palkkojen harmonisoimisesta aiheutuvat kustannukset. Ongelmana liitoskunnissa on ollut, että menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja velkaantuminen on ollut nopeaa, koska menojen rahoittamiseksi on jouduttu ottamaan lainaa. Tämä on vaikuttanut luonnollisesti siihen, että tilikauden tulokset ja vuosikatteet ovat heikentyneet liitoskuntien tuloslaskelmissa. Verorahoitus on myös ollut alhaisempaa liitoskunnissa kuin muissa tutkimuskunnissa (Kallio ym. 2012, 14–15.)

ARTTU-ohjelman tutkimuskuntien perusteella voidaan todeta, että Paras-kauden liitoskunnissa rahoitusvaje on noussut eli toimintamenot ja investoinnit ovat kasvaneet paljon tulorahoitusta enemmän lyhyellä aikavälillä. Kuntaliitosten myötä ei ole tullut mitään merkittäviä tulorahoituslähteiden lisäyksiä tuloslaskelmiin. Liitoksien valmistelut ovat jo aiheuttaneet kasvavia menoeriä ja osissa liittyvissä kunnissa on tehty viime hetken investointeja ennen liitosta, mitkä ovat kasvattaneet uusien kuntien lisäkustannuksia. Paras-kauden kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia hyötyjen ja kustannusten suhteen tulee ARTTU-ohjelman mukaan tarkastella vielä pidemmällä aikavälillä tarkemmin, koska liitosten tuoreuden takia ei pystytä saamaan vielä tarpeeksi realistista kuvaa tuloksellisuudesta. Paras-kauden kuntaliitoksista muodostuvia säästöjä tulee tarkastella vielä paremmin 5–10 vuoden päästä (Kallio ym. 2012, 15.)

ARTTU-ohjelman tulosten perusteella kuntaliitoksilla ei päästä Suomessa säästöihin ainakaan lyhyellä aikavälillä. Kyseinen ohjelma tukee siis väittämää, että huomioiden esimerkiksi fuusiokustannukset ja irtisanomissuojan kuntaliitokset tulisi nähdä ennemminkin investointeina tulevaisuuteen kuin lyhyen aikavälin säästötoimenpiteinä.

3.4 Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä

Kunnat pyrkivät palvelutuotannon toiminnassa taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen eli tuloksellisuuteen. Monissa eri maissa kuten Suomessa on pyritty vastamaan julkisen talouden epätasapainotilaan eli palveluiden rahoitushaasteeseen suurentamalla paikallishallintojen kokoa asukasmäärällisesti sekä samalla luonnollisesti alueellisesti. Tavoitteena on ollut taloudellisemman ja tuottavamman palvelutuotannon saavuttaminen. Mittakaavaetuja on havaittu esiintyvän kansainvälisissä sekä suomalaisissa tutkimuksissa julkisen sektorin kuntakentällä, mutta niiden merkitykset palvelutuotannon tehokkaan toiminnan kannalta on tutkimusten perusteella osoitettu olevan kuitenkin vain vähäisiä.

Julkisen sektorin palvelutuotanto tulee olla taloudellisen ja tuottavan toiminnan lisäksi myös vaikuttavaa. Palvelutuotannon on tyydytettävä mahdollisimman hyvin asukkaidensa tarpeita. On pohdittava ja arvioitava tapauskohtaisesti, miten paljon ollaan valmiita luopumaan vaikuttavuushyödyistä taloudellisuuden ja tuottavuuden etujen saavuttamiseksi ja toisaalta voidaanko rakennemuutoksella ylipäättään edes päästä merkittäviin tuotannon tehokkuuden etuihin. Mitkä ovat siis suuremman kunnan edut ja haitat sekä näiden välinen suhde? Etujen tulisi luonnollisesti olla haittoja suurempi, jotta kuntaliitos voitaisiin nähdä kannattavana ratkaisuna.

Suomessa kunnilla on pohjoismaiseen tapaan erityinen autonominen asema suhteessa keskusvaltaan eli valtioon, mikä takaa kunnille alueellaan muun muassa verotusoikeuden ja velvollisuuden järjestää asukkailleen lukuisia erilaisia palveluita. Kuntarakennemuutoksissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Suomi on harvaan asuttu maa eli väestötiheys on erittäin pieni verrattuna esimerkiksi Tanskaan tai Iso-Britanniaan. Mittakaavaetujen syntyminen on todennäköisempää tiheämpään asutulla kuin harvaan asutulla alueella. Etäisyydet palvelujen saatavuuteen eivät voi kasvaa kohtuuttomiksi ja siksi harvaan asutuilla alueilla kuntaliitokset eivät ole välttämättä kovinkaan rationaalisia ratkaisuja. Tässä asiassa tulee käyttää tilannekohtaista arviointia ja esimerkiksi huomioida pääkaupunkiseudun ja Lapin alueelliset erot väestötiheyden suhteen.

Tutkimuksissa on pyritty selvittämään optimin asukasmäärän ja alhaisten yksikkökustannusten välistä korrelaatiota. Jotkut tutkimukset ovatkin antaneet suuntaa, että optimikuntakoko tulisi olla asukasmäärältään 25 000–250 000 kokoinen. Tässä tulee kuitenkin taas korostaa institutionaalisen arvioinnin merkitystä, sillä eroavaisuuksia löytyy kuntien välillä huomattavasti. Asukkaita ei ehkä tulisikaan nähdä panoksina suhteessa alhaisiin yksikkökustannuksiin, vaan pikemminkin palveluiden käyttäjinä. Palvelukohtaisesti onkin mietittävä, mikä on optimimäärä käyttäjissä mitattuna jokaiselle palvelulle erikseen niiden ominaispiirteidensä mukaan. Optimikoon löytäminen jokaiselle palvelutuotantoyksikölle voidaan näin ollen pitää kunnan optimikoon löytämistä tärkeämpänä.

Tutkijat ovatkin jo ottaneet kantaa, etteivät kuntien rakennemuutokset saisi olla julkishallinnon uudistusten keskiössä, vaan tärkeämpää olisi saavuttaa palvelurakenteissa tehokas ratkaisu. Sekä kunnat että niiden tuottamat palvelut eroavat keskenään toisistaan. Kunnat eivät ole siis ominaisuuksiltaan samanlaisia sekä niiden tuottamat palvelut ovat hyvinkin erilaisia esimerkiksi työsidonnainen perusterveydenhuollon hammashoito ja pääomasidonnainen vesihuolto. Joissain palveluissa mitta-kaava- ja skaalaetuja voi olla paremmin realisoitavissa kuin toisissa. Tässä olennainen seikka on tutkittavan palvelun luonne. Pääomasidonnaisissa palveluissa voidaan organisaatiokokoa kasvattamalla saavuttaa helpommin yksikkökustannusten alenemista kuin työvoimasidonnaisissa. Kuntien palvelut ovat kuitenkin pääasiassa juuri työvoimasidonnaisia (esim. sosiaali- ja terveystalvet sekä

koulutus- ja kulttuuripalvelut), joten näissä selkeiden mittakaavaetujen muodostuminen on epätodennäköisempää.

Monikuntaliitos ilmiönä ja erityisominaisuuksineen mukailee radikaalia kuntarakennemuutosta. Ratkaisuna se voi olla joissain tapauksissa järkevä (esimerkiksi tiheään asutulla vahvan yhteistyön omaavalla alueella), mutta erityistä huomiota tulee kiinnittää rakennemuutoksen onnistuneeseen valmisteluun ja toteutukseen. Monikuntaliitos sisältää mahdollisuuksia sekä toisaalta uhkiakin. Olennaista on myös, että rakennemuutosta ei pidä nähdä automaattisena ”säästöjen” luojana, vaan mahdollisuuksien toteuttamiseksi ja uhkien välttämiseksi on laadittava hyvä strategia ja kehitettävä palvelurakenteita sekä uuden kunnan imagoa.

Teoreettisen viitekehyksen mukaan uuden suuremman kunnan työvoimasidonnaisessa palvelutuotannossa kuten perusterveydenhuollon palveluissa ei todennäköisesti saavuteta merkittäviä rahallisia säästöjä ainakaan lyhyellä aikavälillä. Hallintokustannusten vähenevä osuus kuitenkin saattaa pienentää tuotantoon yhteensä (hallinto + itse palvelutuotanto) kohdistuvia yksikkökustannuksia. Empiriassa tarkoituksena on mitata palvelutuotannon kustannuskehitystä ennen ja jälkeen monikuntaliitoksen. Onko yhteyttä menokehitykseen havaittavissa? Lisäksi olennaista on myös mitata hallintokustannusten kehitystä suhteessa itse palvelutuotantoon. Ovatko hallintokustannukset yhteensä vähentyneet ja ovatko niiden osuudet palvelutuotannon kustannuksista vähentyneet?

4 PERUSTERVEYDENHUOLLON MENOKEHITYS VUOSINA 2006–2011

Neljäs kappale koostuu tutkimuksen empiirisen aineiston tarkastelusta. Aluksi lukijalle pohjustetaan perusterveydenhuollon palvelujen luonne ja merkitys osana suomalaisten kuntien palvelutuotantoa. Millaisia palveluita perusterveydenhuollon avo-, vuode- ja hammashoito ovat sekä mistä niiden kustannusrakenteet koostuvat? Millainen yhteys rakennemuutoksella kuten monikuntaliitoksella voi olla kyseisten palvelujen menokehitykseen? Mitä esimerkiksi ARTTU-ohjelmassa on jo havaittu perusterveydenhuollon menokehityksestä? Perusterveydenhuollon yleisemmän esittelyn jälkeen syvennytään tarkemmin tapauskohteisiin sekä niiden palvelutuotannon kustannusten tunnuslukuihin. Tapauskohteiden jälkeen otetaan vielä lopuksi tarkasteluun valtakunnan keskiarvot vastaaville tunnusluville, joiden suhdetta reflektoidaan tapauskohteisiin.

4.1 Perusterveydenhuolto Suomen kunnissa

Terveysdenhuollon sairaanhoidon katsotaan koostuvan perusajatukseltaan kahdesta osasta, joita ovat perussairaanhoitoa tarjoava *perusterveydenhuolto* sekä sairaalalaitoksen palveluja tarjoava *erikoissairaanhoito*. Terveysdenhuollon tarkoituksena on edistää terveyttä, ehkäistä sairauksia, järjestää sairaanhoitoa, kuntoutusta ja niin sanottua saattohoitoa (Isokoski 1988, 14.) 1990-luvulta alkaen toiminnan vilkastumisen takia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tarjoamien palveluiden rajapinta on alkanut hämärtyä. Esimerkiksi joissain terveyskeskuksissa toiminta on muuttunut sisällöltään ja palveluvalikoimiltaan lähemmäksi erikoissairaanhoidon palveluita. Suomalaista järjestelmää, jossa keskeisessä asemassa on yleislääkärien johtamat sairaalat, voidaan pitää melkoisen uniikkina terveysdenhuollon järjestelykeinona kansainvälisessä vertailussa. Terveysdenhuollon ongelmana on Suomessa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon keinotekoinen jyrkkä erottaminen toisistaan ja siksi niiden välistä integraatiota onkin pyritty parantamaan muun muassa kunta-uudistuksen avulla.

Perusterveydenhuollolle käsitteenä löytyy useita erilaisia määritelmiä niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Yleisesti käsitteen voidaan katsoa pyrkivän terveyden edistämiseen yhteiskunnassa tavoitteenaan vastata väestön terveysdenhuoltotarpeisiin ja samalla turvata, edistää ja palauttaa terveyttä. Terveys itsessään ei ole kuitenkaan tavoitteena päätarkoitus, vaan tavoite on ennemminkin ihmisten terveydentilan edellytysten kehittäminen sekä hyvinvoinnin turvaaminen (Van Damme, Van Lerberghe & Boelaert 2002, 42.)

On huomioitavaa, että Suomessa perusterveydenhuollon yhteydessä käytetty kansanterveystyö on laajempi käsite kuin kansainvälisesti määritelty perusterveydenhuolto. Kansanterveyslaissa on määritelty kansanterveystyön kannalta kuntien terveyskeskuksille määritellyt tehtävät. Perusterveydenhuolto Suomessa koostuu näin ollen kansanterveystyöhön kuuluvista terveysneuvonnan, avosairaanhoidon ja hammashuollon sektoreista (Lehto, Kananoja, Kokko & Taipale 2001, 107.)

Suomalaisen perusterveydenhuollon peruskriteerit on määritelty siis kansanterveyslaissa (1972/66). Lain päällimmäisenä tarkoituksena on ollut asettaa kunnat vastuuseen perusterveydenhuollosta, minkä seurauksena aikoinaan syntyivät myös terveyskeskukset. Tavoitteena on ollut myös taata terveysten palveluiden yhdenmukaisuus asuinpaikkakunnasta riippumatta (Jylhäsaari 2009, 18.)

Kansanterveyslain (1972/66) pykälässä 14 on määritelty kuntien perusterveydenhuollon tehtävät, mikä on sittemmin kumottu lailla kansanterveyslain muuttamisesta (2010/1327). Nykyään kuntien perusterveydenhuollon tehtävät määritellään terveydenhuoltolain (2010/1326) pykälissä 13–22 ja 24–29. Perusterveydenhuollon käsite määriteltynä tarkoittaa ainakin terveydenhuoltolaissa (2010/1326) sen kolmannen pykälän mukaan seuraavia asioita:

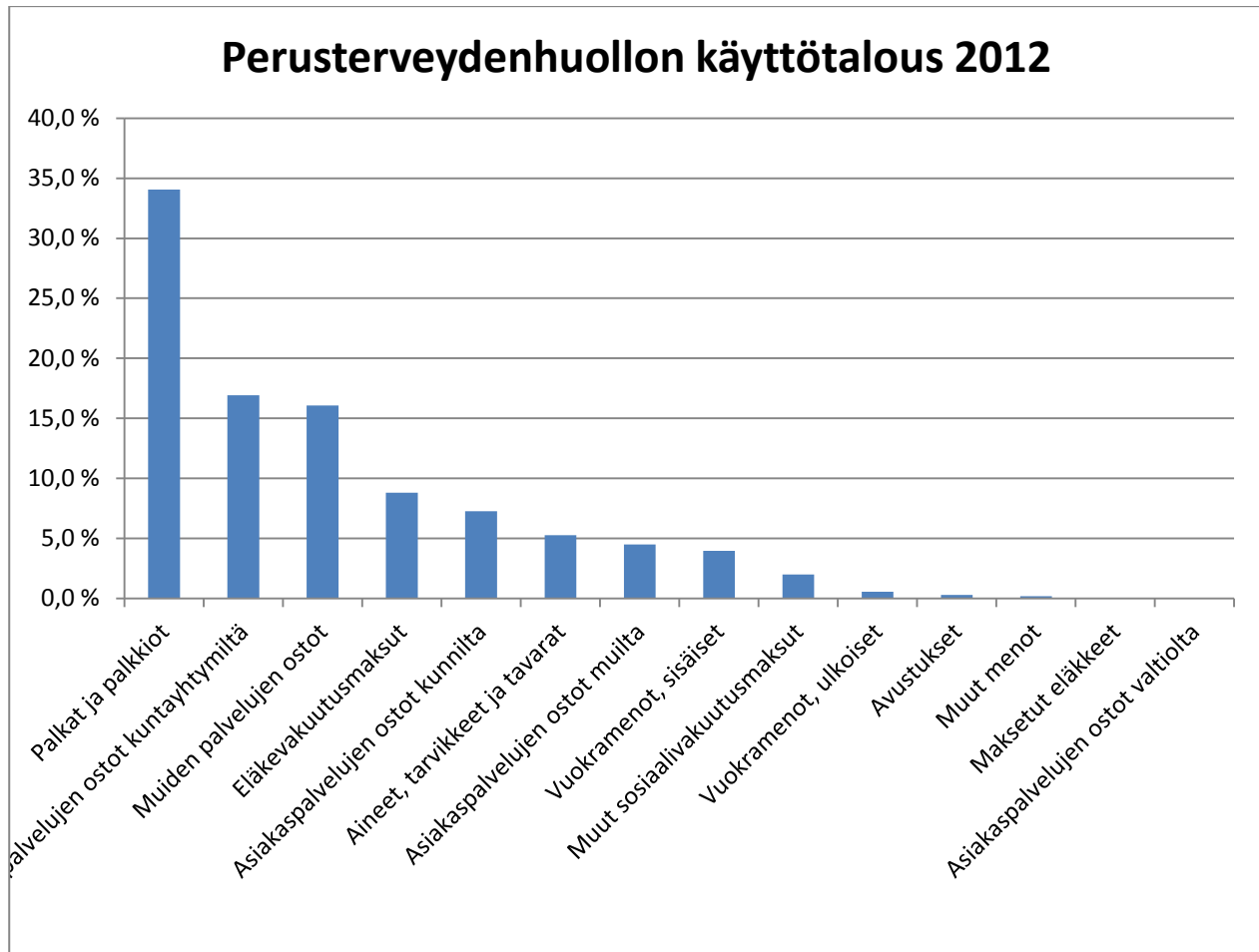
”...perusterveydenhuollolla kunnan järjestämää väestön terveydentilan seuranta, terveyden edistämistä ja sen osana terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia, suun terveydenhuoltoa, lääkinnällistä kuntoutusta, työterveyshuoltoa, ympäristöterveydenhuoltoa sekä päivystystä, avosairaanhoidtoa, kotisairaanhoidtoa, kotisairaala- ja sairaalahoitoa, mielenterveystyötä ja päihdetyötä siltä osin kuin niitä ei järjestetä sosiaalihuollossa tai erikoissairaanhoidossa; perusterveydenhuollosta voidaan käyttää myös nimitystä kansanterveystyö...”

Terveysten palvelut (l. erikoissairaanhoidto ja perusterveydenhuolto yhdessä) muodostavat merkittävän menoerän julkisen talouden kannalta sekä kansallisella että kunnallisella tasolla. Kyseisten palveluiden merkitys tulee kasvamaan entisestään, kun Suomen väestörakenne tulee ikääntymään etenkin seuraavien vuosikymmenten aikana. Perusterveydenhuollon palvelut ovat peruspalveluita, joita jokaisen kunnan on järjestettävä asukkailleen. Kunnilla on merkittävä toiminta- ja päätäntävalta kyseisten palvelujen organisoinnissa. Kuntien terveysten palvelut voivat olla siis hyvinkin omintakeisilla ratkaisuilla järjestettyjä ja siksi niiden nettokustannuksissa on havaittu olevan hyvin paljon eroavaisuuksia (Jylhäsaari 2009, 1; Häkkinen & Laukkanen 1999, 41–48; Hujanen, Pekurinen & Häkkinen 2006, 27.) Vuodesta 2017 alkaen terveysten palvelut tulevat yhdistymään yhdeksi kokonaisuudeksi ja sosiaali- ja terveysten palveluiden järjestäjävastuu siirtyy alueelliselle erityisvastuualueelle, joka tulee toimimaan kuntayhtymän muodossa. Palveluiden rahoitusvastuu säilyy edelleen kunnilla.

Perusterveydenhuollon taloudellisuus- ja tuottavuuseroihin voivat vaikuttaa useat eri tekijät ja siksi juuri vaikkapa nettokustannukset per asukas tunnuslukumittarina voi näyttäytyä hyvin erisuuruisena eri kunnissa. Esimerkiksi Valtonen (2000) on todennut, että kunnan oman toiminnan merkitys on muodostuvien palvelukustannusten kannalta erittäin suuri verrattaessa ulkopuolisiin tekijöihin kuten lamasta, taloudesta ja valtionohjauksesta aiheutuviin muutoksiin (tai esim. kuntarakennemuutos). Kunnan sisäisellä toiminnalla kuten politiikalla, rakenteilla ja paikallisella toimintakulttuurilla on täten oletettuakin suurempi vaikutus taloudellisen ja tuottavan palvelutoiminnan kannalta.

Kun käsitellään terveydenhuollosta muodostuvia kustannuksia, tehdään perinteisesti myös jako perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Yhtenä keinona kustannusten kohdistamisessa oikealle tehtäväkokonaisuudelle voidaan määritellä seuraavanlaisesti. Perustana jaolle voivat toimia kaksi tekijää: toimija, joka toimii hoidon antajana sekä hoidon toteutuspaikka. Tämä tarkoittaa siis sitä, että erikoissairaanhoidossa toimijoina toimivat erikoislääkärit hoidon toteutuessa sairaanhoitolaitoksissa. Perusterveydenhuollossa puolestaan toimijoina toimivat yleislääkärit ja hoito toteutuu terveyskeskuksissa (Sinkkonen & Nikkilä 1988, 75.)

Kunnat toimivat suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä palveluiden tuottajina, järjestäjinä ja maksajina (Jylhäsaari 2009, 17.) Tilastokeskus jakaa perusterveydenhuollon kustannukset käyttötalouden mukaan kolmeen osaan, joita ovat avo-, hammas- ja vuodehoito (vrt. Lehto ym. 2001 ja terveydenhuoltolaki 2010/1326). Tässä tutkimuksessa käytetään Tilastokeskuksen jakoperustetta puhuttaessa perusterveydenhuollon palveluista ja niiden kustannuksista. Perusterveydenhuollon (avo-, hammas- ja vuodehoito) toimintamenot muodostivat Tilastokeskuksen mukaan noin 11,4 % (n. 4,2 miljardia euroa) kuntien tehtäväluokittaisista toimintamenojen kokonaisosuudesta (n. 36,9 miljardia euroa yhteensä) vuonna 2012 (Tilastokeskus 2014).



Kuvio 8. Perusterveydenhuollon käyttötalous 2012. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio 8 havainnollistaa, mistä perusterveydenhuollon n. 4,2 miljardin toimintamenojen palvelukustannukset koostuvat. Kuvio 8 voi vaikuttaa ensisilmäyksellä hieman sekavalta – varsinkin tarkasteltaessa pienempiä osuuksia kuvion oikeassa reunassa. Olennaisempaa tässä kuviossa onkin erottaa suurimmat erät, jotka kyseisten palveluiden järjestämisessä muodostuvat palkoista ja palkkioista (34,1 %), asiakaspalvelujen ostoista kuntayhtymiltä (16,9 %), muiden palvelujen ostoista (16,1 %), eläkevakuutusmaksuista (8,8 %), asiakaspalvelujen ostoista kunnilta (7,3 %) ja niin edelleen. Tarkasteltaessa perusterveydenhuollon kustannusrakenteiden osuuksia voidaan todeta, että kyseessä on vahvasti työsidonnainen palvelutuotantokokonaisuus. Vaikka kunnat ostavatkin nykyään suuren osan kyseisistä palveluista kuntayhtymiltä, toisilta kunnilta ja muilta (esim. yrityksiltä), muodostuvat perusterveydenhuollon palvelumenot viime kädessä kuitenkin suurimmaksi osaksi henkilöstömenoista palkkojen muodossa. Muiden palvelujen ostot on syytä erottaa asiakaspalvelujen ostoista, sillä niissä ei ole kyse ulkoistamisesta. Nämä ovat ns. välituotepalveluita eli kunta ei osta näitä kokonaan, vaan rahoittaa vain osin (Kuntaliitto 2013f). Jos kunta luopuu kokonaan palvelun järjestä-

misestä ja rahoituksesta, käytetään käsitettä yksityistäminen (Säilä ym. 2008, 21). Tällaisessa tapauksessa kunnille voi muodostua enää kyseisen tehtäväluokan järjestämisestä vain avustusmenoja.

Huomioitavaa on myös, että sisäiset menot muodostavat noin 11,7 % osuuden kaikista perusterveydenhuollon toimintamenoista yhteensä. Sisäiset menot näyttäytyvät aina kunnan organisaatiossa jollain toisella tehtäväluokalla sisäisinä tuloina, joten nämä eivät aiheuta kunnille ylimääräisiä menoja tuloslaskelmaan. Perusterveydenhuollon 4,2 miljardista eurosta on näin ollen noin 0,5 miljardia euroa kunnan sisäisiä menoja, jotka eivät näy tilinpäätöksen tuloslaskelmassa. Tärkeää on kuitenkin hahmottaa, että kuntien eri yksiköt toimivat taloudellisessa vuorovaikutuksessa myös kuntaorganisaatioiden sisällä, minkä seurauksena käyttötalouteen muodostuu sisäisiä menoja ja tuloja (Tilastokeskus 2014.)

4.2 ARTTU-ohjelman havaintoja perusterveydenhuollosta

ARTTU-ohjelma on tutkinut kuntaliitoksiin liittyviä ilmiöitä Paras-kaudella vuosina 2008–2013. Taloudellisen tarkastelun kohteena tutkimusohjelmassa ovat olleet muun muassa perusterveydenhuollon palvelut sekä niiden kustannuskehitys. ARTTU-ohjelmassa siihen valitut tutkimuskunnat on jaettu kolmeen ryhmään, joita ovat liitoskunnat, yhteistyökunnat ja muut kunnat. Tutkimuksen perusteella voidaan yleisesti todeta, että perusterveydenhuollon nettokustannusten kasvu on ollut melko maltillisista kaikissa tutkimuskunnissa Paras-kaudella. Erityisesti liitos- ja yhteistyökunnissa on havaittavissa kustannusten kasvun hillintää muiden kuntien kasvun jatkaessa samanaikaisesti lineaarisesta kasvuaan. Varsinaisesta palvelutuotannon muutoksen onnistumisesta ei silti voida kuitenkaan puhua, mutta etenkin vuosina 2009 ja 2010 liitos- ja yhteistyökuntien perusterveydenhuollon menojen kasvu on ollut hitaampaa kuin muissa kunnissa, joissa kustannuskasvu on ollut voimistuvaa. ARTTU-ohjelman tutkimuskuntien perusteella Paras-kauden kuntaliitos- ja yhteistyökuntien menokehityksen kasvu nettokustannuksissa mitattuna perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä on siis ollut maltillisempaa kuin muissa kunnissa (Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri 2012, 80.)

Tarkasteltaessa kustannustasoa ja sen kehitystä voidaan myös havaita muut kunnat -ryhmän olleen ARTTU-ohjelman tarkastelukaudella keskimääräistä korkeammalla kuin liitos- ja yhteistyökuntaryhmissä. Maaseutumaisissa kunnissa on havaittu vuonna 2010 kustannusten kasvua enemmän kuin taajaan asutuissa (60–90 % taajamassa asuvia) ja kaupunkimaisissa kunnissa. Taajaan asutuissa kunnissa kasvu on ollut kuitenkin voimakkainta koko Paras-kaudella. Alhaisimmat kustannukset löytyvät keskimääräisesti kaupunkimaisista kunnista. Kustannustaso on korkeinta pienissä kunnissa

(5 001–10 000) ja alhaista keskisuurissa ja isoissa kunnissa (yli 20 000 asukkaan kunnissa). Kustannustaso sekä kustannusten nousu on ollut korkeinta ja voimakkainta vähenevän väestön kunnissa. Kuntatyyppinä perusterveydenhuollon kustannustasot ovat näin ollen korkeimpia maaseutumaisissa ja pienissä 5 001–10 000 asukkaan kunnissa, jotka menettävät väestöään. Toisin sanoen kustannustaso on korkeaa harvaanasutuissa, pienissä ja muuttotappiosta tai alhaisesta syntyvyydestä kärsivissä kunnissa (Kallio ym. 2012, 81.)

ARTTU-ohjelman tutkimuskuntien perusterveydenhuollon nettokustannusten kasvua on saatu siis hillittyä liitos- ja yhteistyökunnissa. Huomioitavaa kuitenkin on, että sosiaali- ja terveystoimen yhteen laskettu nettokustannusten kasvu on voimistunut Paras-kaudella. Miksi sitten tulokset näiden osalta ovat ristiriitaisia? Sosiaali- ja terveystoimen yhteen laskettuihin nettokustannuksiin vaikuttaa olennaisesti myös esimerkiksi erikoissairaanhoidon kustannuskehitys, joka itse asiassa muodostaa huomattavasti suuremman menoerän kuntien käyttötalouksiin kuin perusterveydenhuolto. Lisäksi erikoissairaanhoidon nettokustannusten kasvu on ollut koko 2000-luvun (erityisesti vuonna 2010) perusterveydenhuollon kasvua kovempaa. Menokasvun hillintä erikoissairaanhoidon kustannusten suhteen on täten muodostunut ongelmalliseksi (Kallio ym. 2012, 82–83.) Vaikuttaisi siltä, että pelkkä kuntarakenneuudistus ei välttämättä riitä kustannusten kasvun hillintään – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido tarvitsevat laajemman palvelutuotantorakenneuudistuksen (huom. sote-uudistus 2014, joka tulee voimaan 2017), jotta kustannusten kasvua voidaan hillitä tehokkaammin.

4.3 Case Joensuu

Joensuu on noin 74 000 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee Suomen itärajalla Itä-Suomen läänissä ja Pohjois-Karjalan maakunnassa toimien maakuntansa maakuntakeskuksena (Lappeenrannasta 234 km pohjoiseen ja Kuopiosta 137 km itään). Kaupunki kuuluu Joensuun seutukuntaan, jossa mukana ovat lisäksi kuusi muuta kuntaa (Ilomantsi, Juuka, Kontiolahti, Liperi, Polvijärvi, Outokumpu). Seutukunnan kunnat toteuttavat yhdessä alueella seutuyhteistyötä lukuun ottamatta Ilomantsia. Joensuun naapurikuntia ovat Ilomantsi, Kontiolahti, Lieksa, Liperi, Rääkkylä ja Tohmajärvi. Kuntaliitosten myötä Joensuun pinta-ala on kasvanut moninkertaiseksi. Kaupungin yhteispinta-ala (maa- ja vesipinta-alueet yhdessä) kattaa nykyään noin 2 750 neliökilometrin alueen, jolloin väestötiheydeksi muodostuu kunnan alueelle noin 27 asukasta neliökilometriä kohden ($74\,000 / 2\,750$). Kaupungin pohjoisrajalta etelärajalle on etäisyyttä miltei 100 kilometriä (Tilastokeskus 2014; Wikipedia 2013a; Joensuu 2014.)

Joensuussa on toteutunut 2000-luvulla kaksi monikuntaliitosta, joissa molemmissa tapauksissa on ollut mukana yhteensä kolme kuntaa. Vuonna 2005 Kiihtelysvaara ja Tuupovaara liittyivät osaksi Joensuuta ja puolestaan vuonna 2009 Eno, Pyhäselkä sekä Joensuu muodostivat monikuntaliitoksen (liite 1.) Monikuntaliitoksissa ympäryskunnat ovat liittyneet osaksi Joensuun kaupunkia. Todettakoon, että Joensuun asukasluku ennen 2000-luvun kuntaliitoksia vuoden 2004 lopussa oli noin 52 000 ja vastaavasti kokonaispinta-alaa kaupungilla oli vain noin 120 neliökilometriä. Väestötiheyden tunnusluvuksi muodostui näin ollen vuonna 2004 noin 433 asukasta neliökilometriä kohden. Kuntaliitoksien seurauksena molemmat kunnan kokomittarit ovat siis kasvaneet sekä pinta-ala että asukasluku. Pinta-alan kasvu on ollut kuitenkin huomattavasti suurempaa suhteessa asukasmäärän kasvuun. Tiheään asutusta Joensuusta on näin ollen tullut harvaanasuttu Joensuu (Tilastokeskus 2014; Wikipedia 2013a; Joensuu 2014.)

4.3.1 Paikallistalouden tekijät Joensuussa – lyhyt taustoitus vuoden 2009 monikuntaliitokselle

Tutkimuskohteena tässä tutkielmassa varsinaisesti toimivat vuoden 2009 monikuntaliitostapaus Joensuun, Pyhäselän sekä Enon välillä sekä kyseisen ilmiön mahdollinen yhteys perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisestä muodostuviin talouden tunnuslukuihin. On kuitenkin relevanttia hieman hahmottaa monikuntaliitosta edeltäviä paikallistaloudellisia taustatekijöitä.

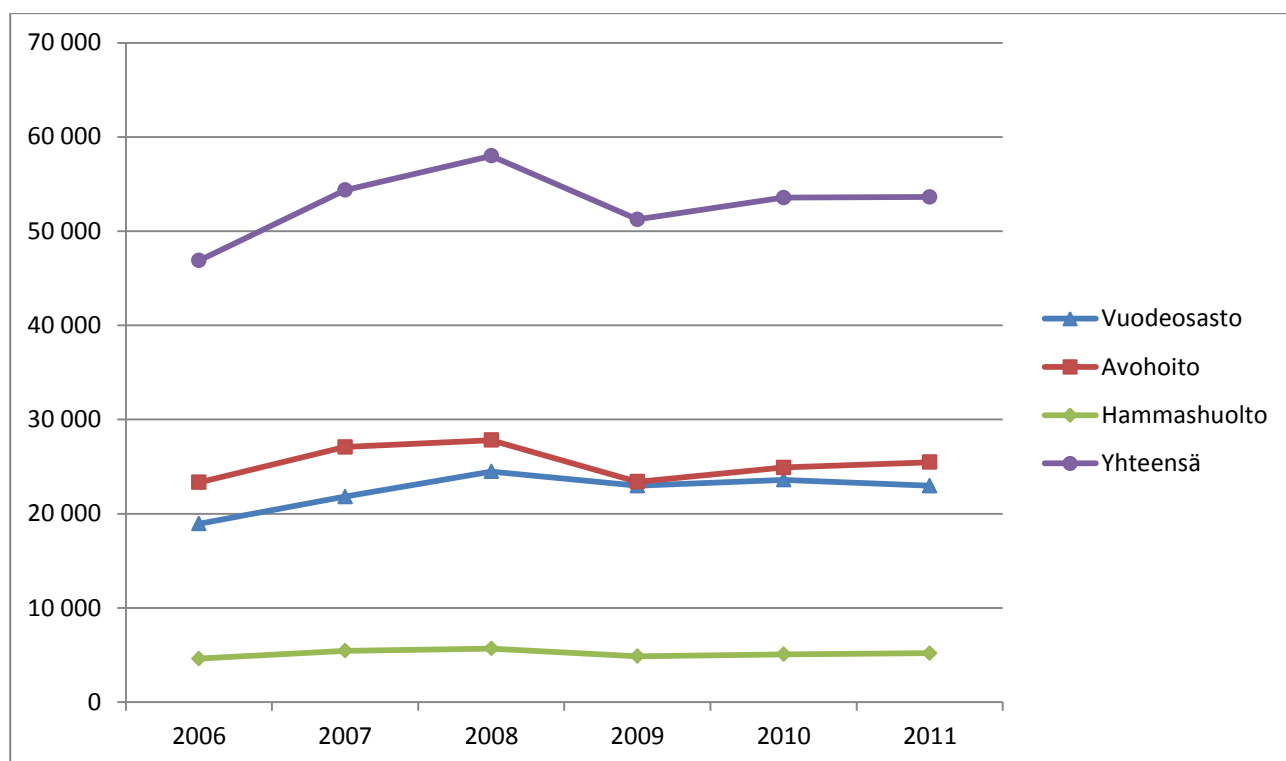
Eno oli ennen kuntaliitosta vuonna 2008 kahdesta taajama-alueesta (l. keskuksesta) muodostuva noin 6 500 asukkaan ja kokonaispinta-alaltaan 1 088 neliökilometrin kunta. Enimmillään Enossa asui peräti noin 12 000 asukasta 1950-luvulla. Muuttoliike ja vähentynyt syntyvyys kuitenkin olivat tekijöitä, jotka pienensivät Enon asukaslukua vuosikymmenien aikana. Vähentyneen asukasmäärän lisäksi Enon työttömyysaste oli ollut vuosina 1995–2008 Pohjois-Karjalan keskiarvolukujen yläpuolella jokaisena vuonna ollen eräinä vuosina jopa maakuntansa korkein (esim. 28,3 % vuonna 1995). Tämän tutkielman tutkimusvuosien 2006–2011 kannalta on ”heikohkojen” väestönkehitys- sekä työttömyystunnuslukujen lisäksi tärkeää hahmottaa Enon ja Joensuun välisiä pendelöintitilastoja. Vuonna 2006 Enon 2 126 työssäkäyvistä asukkaasta 446 työskenteli Joensuussa. Tämä tarkoittaa toisin sanoen siis sitä, että noin 21 % Enon työtä tekevästä asukkaista kävi töissä Joensuussa, mutta maksoi kunnallisveroa Enoon. Samana vuonna Joensuun 22 182 työssäkäyvistä 189 työskenteli Enossa eli vain noin 1 %. Vuosien 2008–2009 pendelöintitilastoja ei ole valitettavasti saatavilla, mutta vuoden 2006 tilastot antavat jo tarpeellisen kuvan alueen työssäkäynnistä (Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2014; Wikipedia 2014f; Tilastokeskus 2014.)

Pyhäselkä oli ennen kuntaliitosta viimeisenä autonomisena vuotenaan noin 7 900 asukkaan ja kokonaispinta-alaltaan noin 351 neliökilometrin kunta. Pyhäselkää Enoon verrattaessa voidaan vastavasti pitää väestönsä puolesta kasvavana kuntana aina toteutuneeseen monikuntaliitoksen asti. Vuonna 1980 Pyhäselällä asui 5 140 asukasta ja kunnan asukasmäärä oli kasvanut vuonna 1993 jo yli 7 000 asukkaaseen. Vuoden 1993 jälkeen väestömäärän kasvu oli ollut hidasta mutta pääosin kasvavaa aina vuoden 2009 monikuntaliitokseen asti. Kumpikin, Eno ja Pyhäselkä, olivat kuitenkin hyvin pieniä kuntia asukasmäärässä mitattuna vuonna 2008. Työttömyysaste Pyhäselällä oli Pohjois-Karjalan maakunnan mittakaavassa aikavälillä 1995–2008 joka vuonna maakunnan keskiarvojen alapuolella. Tässäkin mielessä nämä ympäryskunnat eli Eno ja Pyhäselkä eroavat toisistaan. Pendelöintilukujen osalta vuonna 2006 Pyhäselän 3 028 työssäkäyvistä asukkaasta 1 477 työskenteli Joensuussa. Tämä tarkoittaa toisin sanoen siis sitä, että peräti noin 49 % Pyhäselän työtä tekevistä asukkaista kävi töissä Joensuussa, mutta maksoi kunnallisveroa Pyhäselkään. Joensuun 22 182 työssäkäyvistä 341 työskenteli Pyhäselässä eli vain noin 1,5 %. Pendelöinti on ollut täten vilkkaampaa Pyhäselän ja Joensuun välillä kuin Enon ja Joensuun välillä (Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2014; Wikipedia 2014g; Tilastokeskus 2014.)

Perusterveydenhuollon palvelut oli näiden kolmen kunnan alueella järjestetty tämän tutkielman tutkimusvuosina ennen monikuntaliitosta niin, että vuonna 2006 Eno ja Pyhäselkä tuottivat perusterveydenhuollon palvelut vielä pääosin itse. Suurin kustannuserä käyttötalouteen muodostui palkoista ja palkkioista. Vuosina 2007–2008 tapahtui kyseisten palveluiden osalta muutos, jolloin tiivistettiin kolmen kunnan välistä yhtenäisyyttä. Lukuun ottamatta Pyhäselän ja Enon oman tuotannon suhteellisen pieniä palkkakustannuseriä miltei kaikki perusterveydenhuollon palvelut ostettiin kyseisinä vuosina Joensuun kaupungilta (”asiakaspalvelujen ostot kunnalta”). Joensuu toimi näin ollen jo ennen monikuntaliitosta kyseisten kuntien osalta niin sanotusti isäntäkuntana perusterveydenhuollon osalta eli palveluiden tuottajana (Tilastokeskus 2014.)

4.3.2 Perusterveydenhuollon menokehitys Joensuussa 2006–2011

Seuraavaksi perehdytään lähemmin organisaatiotalouden tunnuslukujen näkökulmasta perusterveydenhuollon menokehitykseen kyseisessä monikuntaliitoksessa mukana olleiden kuntien osalta vuosilta 2006–2011. Tunnusluvut on jo laskettu yhteen ja muodostettu keskiarvot monikuntaliitosta edeltäviltä vuosilta ikään kuin Joensuu, Eno ja Pyhäselkä olisivat olleet yksi kunta myös vuosina 2006–2008. Tunnusluvut on koottu Tilastokeskuksen kuntatilastoista (Tilastokeskus 2014.)



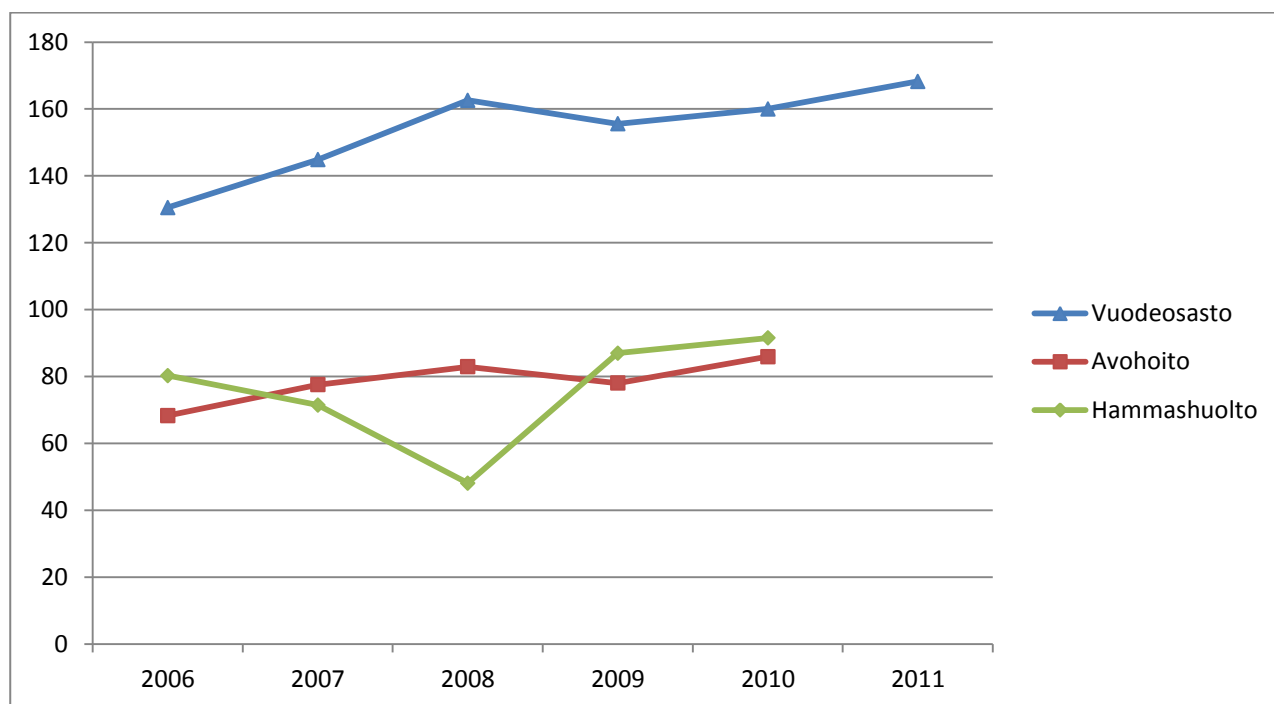
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Perus	23 329	27 085	27 811	23 393	24 900	25 466
Hammas	4 620	5 452	5 695	4 878	5 067	5 195
Vuode	18 937	21 814	24 483	22 969	23 597	22 968
Yhteensä	46 886	54 351	57 989	51 240	53 564	53 629
Kasvuprosentti		15,92 %	6,69 %	-11,64 %	4,54 %	0,12 %

Kuvio ja taulukko 9. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys Joensuu + Enontekiö + Pyhäselkä vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 9 osoittavat perusterveydenhuollon menokehityksen käyttötaloudessiossa huomioiden tulopuolta, asiakaskäyntejä, asukasmäärää tai hallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Kyseessä on täten niin sanottu juoksevat kustannukset (toimintamenot), jotka aiheutuvat jokapäiväisestä perusterveydenhuollon palvelutuotannosta. Käyttötalouden yhteismenot ovat kasvaneet ajanjaksolla noin 46,9 miljoonasta noin 53,6 miljoonaan euroon. Huomioitavaa kuitenkin on, että monikuntaliitoksen ensimmäisenä vuonna (2009) perusterveydenhuollon käyttömenot laskivat edelliseen vuoteen verrattuna noin 11,6 %. Lisäksi seuraavan vuoden kasvua noin 51,2 miljoonasta eurosta noin

53,6 miljoonaa euroon (n. 4,5 %) voidaan pitää melko maltillisena verrattaessa kustannuskehitystä vuosiin 2006–2008. Vuonna 2011 käyttökustannusten kehitys saatiin pysymään suurin piirtein samoissa lukemissa vuoden 2010 kanssa.

Vuonna 2007 kyseiset kolme kuntaa muodostivat uudenlaisen palvelujen järjestämismallin, jossa Eno ja Pyhäselkä ostivat suoraan perusterveydenhuollon palvelut Joensuulta. Järjestämismallia toteutettiin vain kaksi vuotta ennen monikuntaliitosta vuosina 2007–2008, jolloin voidaan havaita kokonaiskustannusten nousseen merkittävästi. Case Joensuun perusteella voidaan myös todeta, että perusterveydenhuollon avohoito ja vuodeosasto ovat käyttötalousmenojen osalta suurin piirtein samaa suurusluokkaa (yhdessä noin 90 % perusterveydenhuollon käyttötalousmenoista), kun taas vastaavasti hammashuolto muodostaa noin 10 % osuuden perusterveydenhuollon toimintamenoista.

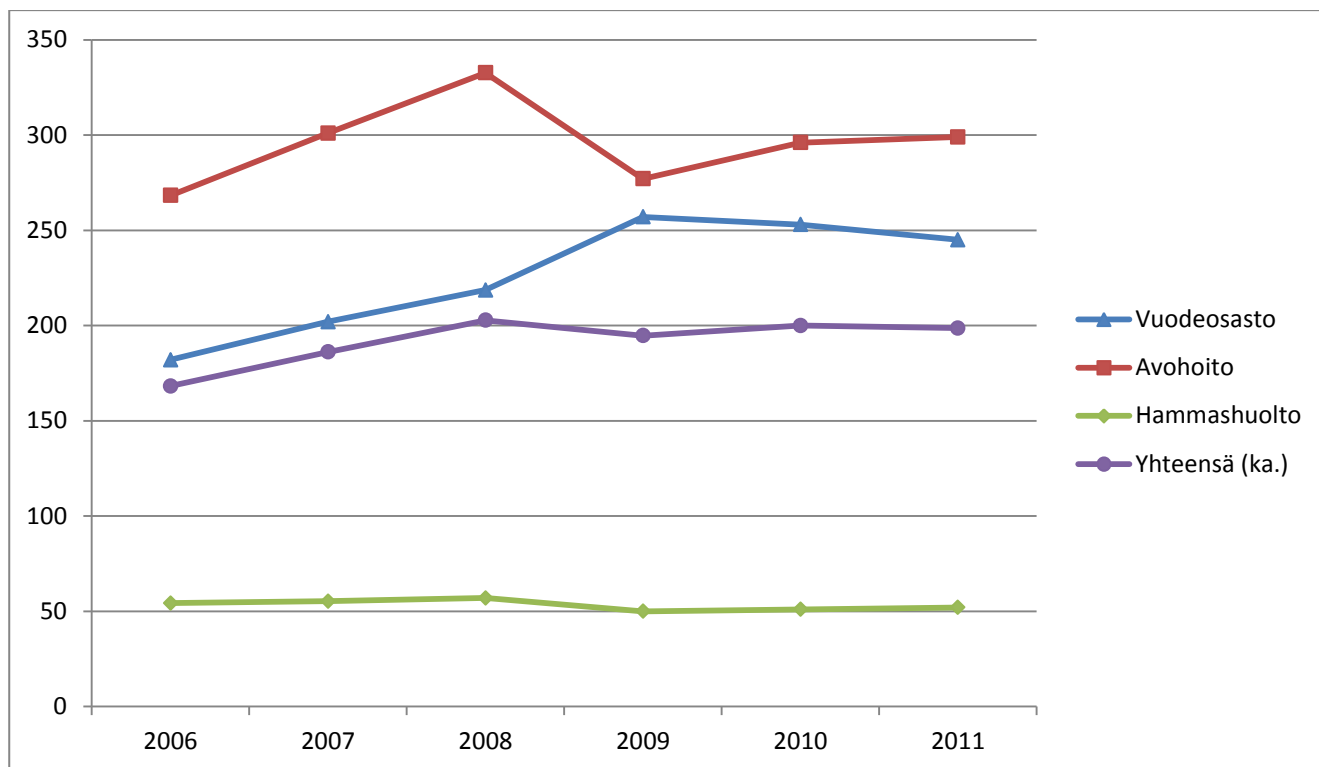


	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	68	78	83	78	86	-
Hammashuolto	80	71	48	87	92	-
Vuodeosasto	131	145	163	156	160	168

Kuvio ja taulukko 10. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 10 tunnuslukujen arvot on laskettu käyttäen hyväksi sekä kuvion ja taulukon 9 kokonaiskäyttökustannustietoja että Tilastokeskuksen kuntatilastojen käyntimäärä- ja hoitopäivätilastoja. Vuodelta 2011 ei ole saatavissa käyntimäärätilastoja avohoidon ja hammashuollon suhteen. Myös vuoden 2008 osalta hammashuollon tunnusluku lienee vertailukelvoton Joensuulle tilastoitujen käyntimäärien vuoksi. Vuonna 2008 Joensuun hammashuollolle on kirjattu 103 988 käyntikertaa, joka on kaksinkertainen määrä muihin vuosiin verrattuna. Käyntimäärä vaikuttaa myös kohtuutoman suurelta, jos verrataan sitä esimerkiksi Joensuun silloiseen asukasmäärään (58 075). Tilastoinnissa voidaan näin ollen olettaa olevan tämän luvun osalta jonkinlainen virhe.

Tunnuslukuina kustannukset per käynti sekä kustannukset per hoitopäivä kertovat hyvin palvelun tuotannon taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Paljonko on siis saatu palvelua aikaan siihen käytetyillä toimintamenoilla, tai miten halvalla on pystytty tuottamaan yksi tuotos eli palvelu? Yleisesti voidaan todeta, että avohoittoa ja hammashuoltoa on taloudellisempaa järjestää kuin vuodeosastohoitoa. Yksi käynti avohoidossa on maksanut noin 79 euroa ja yksi käynti hammashuollossa puolestaan noin 83 euroa. Vuodeosastohoitoa ei voida kuitenkaan mitata käynneissä, koska hoito on luonteeltaan pidempikestoista. Vuodeosaston taloudellisuutta mitataan täten kustannukset per hoitopäivä-mittarilla. Tämä muodostaa yhden ongelman näiden kolmen perusterveydenhuollon palvelun taloudellisuusasetelman vertailunäkökulmalle. Kun kuitenkin halutaan mitata kustannukset per suorite tyylillä myös vuodeosastohoitoa, niin yksi hoitopäivä tutkimusajanjaksolla kustansi keskimäärin noin 154 euroa. Kustannukset suoritusta kohden ovat kasvaneet tutkimusajanjaksolla kaikilla palvelukokonaisuuksilla, mutta huomion arvoista on, että monikuntaliitoksen ensimmäisenä vuonna (2009) ainakin avohoidon ja vuodeosastohoidon kustannukset suoritusta kohden laskivat edelliseen vuoteen verrattuna (hammashuoltoa ei voi verrata vuoden 2008 virheellisten käyntimäärätietojen takia).



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	268	301	333	277	296	299
Hammashuolto	54	55	57	50	51	52
Vuodeosasto	182	202	219	257	253	245
Yhteensä (ka.)	168	186	203	195	200	199
Kasvuprosentti (ka.)		10,63 %	8,96 %	-4,00 %	2,74 %	-0,67 %

Kuvio ja taulukko 11. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

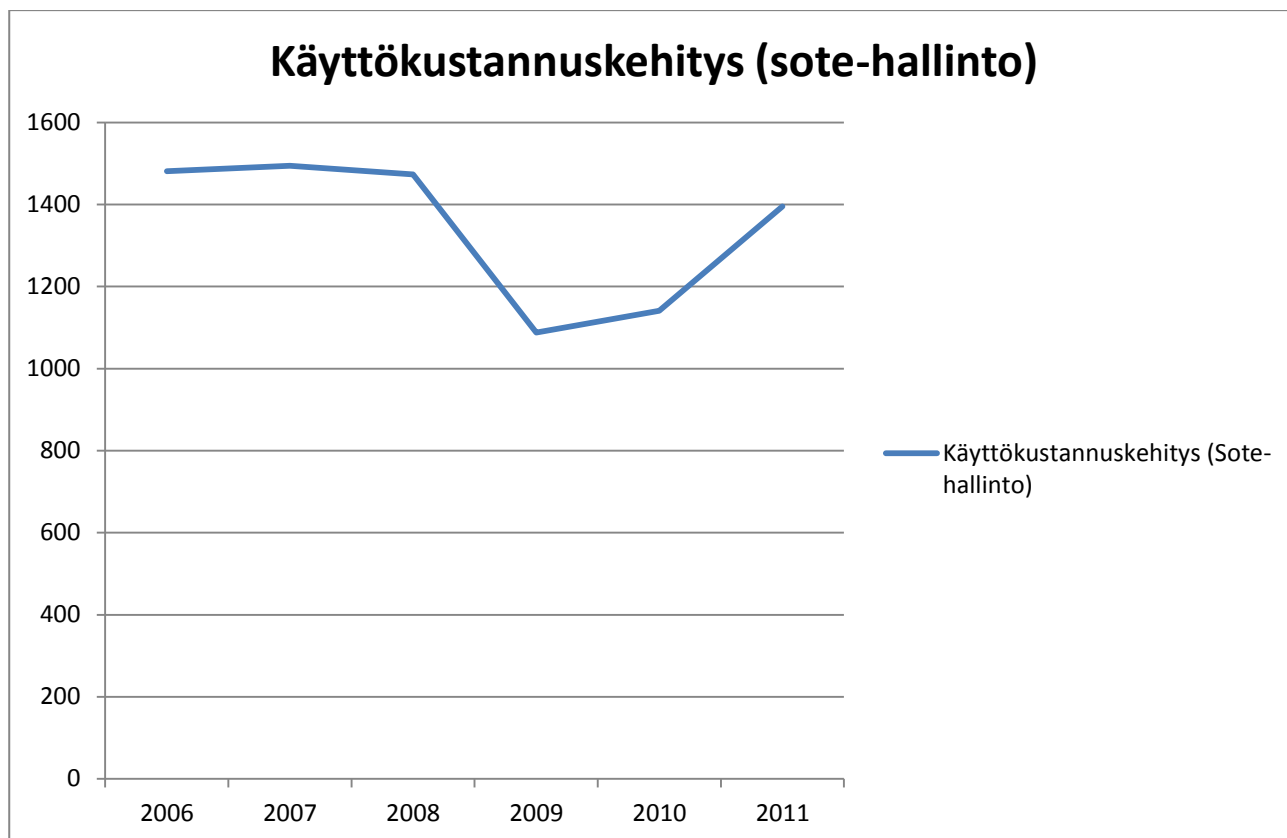
Kuvio ja taulukko 11 osoittavat kaikkien asukkaiden kannalta, paljonko palvelun tuotanto kustantaa yhtä asukasta kohden. Nettokustannuksissa toimintamenoista on vähennetty kaikki tehtäväkokonaisuuksiin kohdistuneet toimintatulot eli esimerkiksi maksu- ja myyntitulot. Erotuksen jälkeen on saatu luku, joka on jaettu kunnan (ennen vuotta 2009 kaikkien kolmen kunnan) asukasmäärällä. Paljonko muodostuu täten verorahoituksella katettavia kustannuksia vuodessa yhtä kunnan asukasta

kohden? Kyseisen tunnusluvun mittaaminen on erityisen mielenkiintoista juuri asukasmäärän ja kustannuskehityksen välisen mahdollisen korrelaation etsimisen kannalta.

Aikaisempien mittarien kaltaisesti myös nettokustannukset asukasta kohden ovat kasvaneet tutkimusajanjaksolla. Ennen toteutunutta monikuntaliitosta vuosina 2006–2008 kasvu on ollut tasaista kaikilla palvelukokonaisuuksilla. Uuden Joensuun ensimmäisenä vuonna (2009) voidaan havaita avohoidon ja hammashuollon nettokustannusten laskeneen asukasta kohden edelliseen vuoteen verrattuna. Vuodeosastohoito on kuitenkin jatkanut voimistuvaa kasvua vielä vuonna 2009. Vuosina 2010–2011 hammashuolto ja vuodeosastohoito ovat pysytelleet suurin piirtein samoissa lukemissa aikaisempiin vuosiin verrattuna, kun taas vastaavasti avohoidon tunnusluku on hieman kasvanut vuodesta 2009 pysytellen kuitenkin noin samoissa lukemissa vuosina 2010 ja 2011. Keskiarvona kaikille kolmelle palvelukokonaisuudelle yhteensä kyseinen tunnusluku on ollut ennen monikuntaliitosta noin 170–200 euroa asukasta kohden ja monikuntaliitoksen jälkeen tasainen kasvu on saatu pysähtymään ja jopa pieneen laskuun vuonna 2009 niin, että nettokustannukset asukasta kohden ovat olleet vuosina 2009–2011 noin 200 euron luokkaa asukasta kohden. Vuonna 2009 voidaan havaita selkeä muutos edelliseen vuoteen verrattuna nettokustannusten kehityksessä asukasta kohden.

4.3.3 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon kustannuksista Joensuussa 2006–2011

Seuraavaksi tutkimuksen kohteena ovat sosiaali- ja terveyshallinnon sekä yleishallinnon menokehitykset tutkimusajanjaksolla Joensuun, Enon sekä Pyhäselän muodostamalla alueella. Muodostuneiden hallintokustannusten osuutta sekä sen kehitystä verrataan myös varsinaiseen perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehitykseen. Suuruuden ekonomialla ja kuntaliitoksilla pyritään erityisesti hallintokustannuksissa säästöihin.

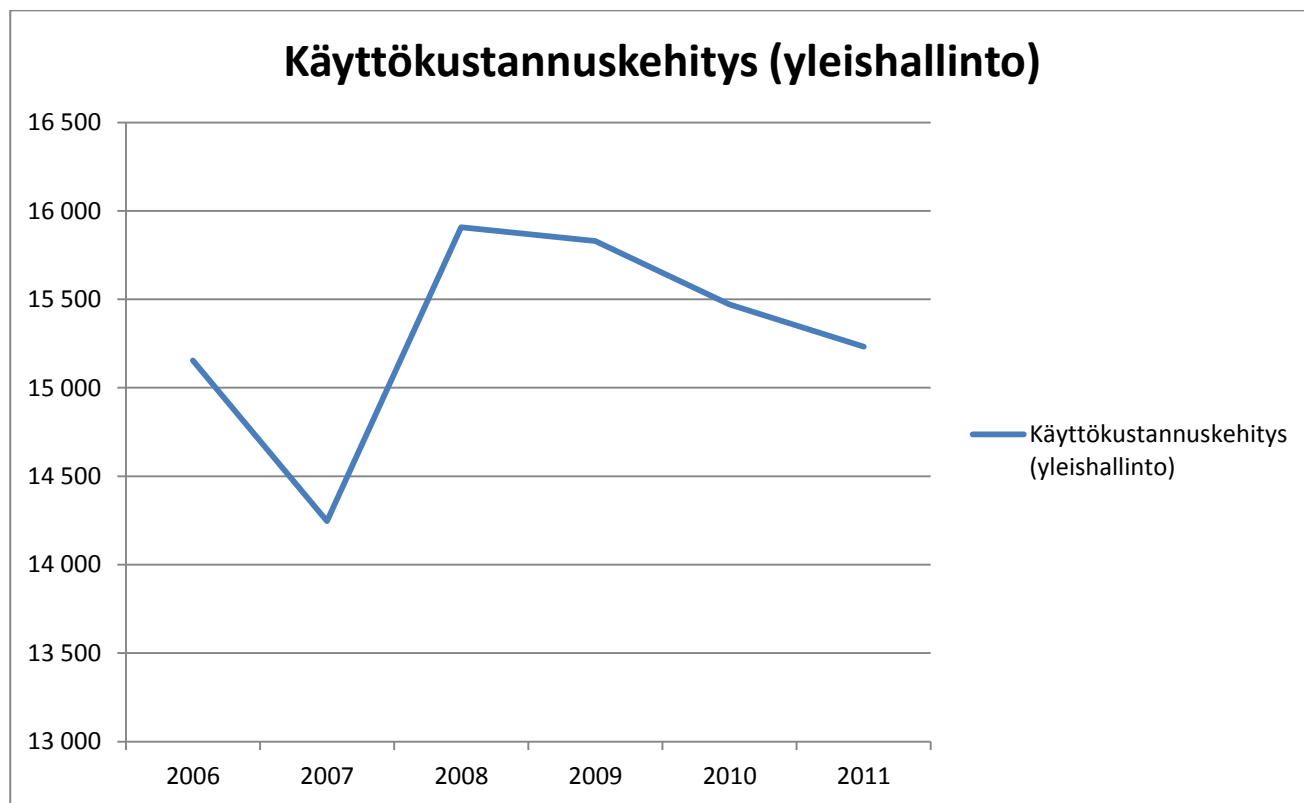


2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 481	1 494	1 473	1 088	1 141	1 395
	0,88 %	-1,41 %	-26,14 %	4,87 %	22,26 %

Kuvio ja taulukko 12. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvion ja taulukon 12 luvut muodostuvat sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta aiheutuvista käyttökustannuksista. Koko tutkimusajanjaksolla voidaan havaita olevan vain vähäinen säästövaikutus sosiaali- ja terveystoimen hallintokustannuksiin (noin 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja noin 1,4 miljoonaa euroa vuonna 2011). Tosin monikuntaliitoksen ensimmäisenä vuonna (2009) kustannukset ovat laskeneet huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna (n. 26,1 %). Alimmillaan sosiaali- ja terveystoimen hallintokustannukset ovat olleet (noin miljoona euroa) juuri vuonna 2009, jonka jälkeen ne ovat taas lähteneet kasvuun. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset ovat muodostaneet koko tutkimusajanjakson aikana vain noin 2–3 % osuuden suhteessa perusterveydenhuollon yhteenlasketuista käyttökustannuksista. Lisäksi osuutta ei voida täysin kokonaan kohdistaa pe-

rusterveidenhuollon palveluille, sillä kunta järjestää myös muita sosiaali- ja terveystalvluja. Sosaali- ja terveysthallinnon kustannussäästöillä ei voida näin ollen nähdä olevan kovinkaan merkittävää asemaa yhteenlasketuissa perusterveidenhuollon palvelukustannussäästöissä.



2006	2007	2008	2009	2010	2011
15 155	14 246	15 907	15 830	15 472	15 233
	-6,00 %	11,66 %	-0,48 %	-2,26 %	-1,54 %

Kuvio ja taulukko 13. Yleishallinnon käyttökustannukset Joensuu + Eno + Pyhäselkä vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 13 kuvaavat yleishallinnon menokehitystä tutkimusajanjaksolla. Kuntien yhteenlasketut yleishallinnon kustannukset ovat olleet pienimmillään vuonna 2007 (noin 14,2 miljoonaa euroa) ja heti seuraavana vuonna (2008) suurimmillaan (15,9 miljoonaa euroa). Kustannustaso on siis vaihdellut ennen monikuntaliitosta ollen sekä tarkastelujakson alhaisimmalla tasolla sekä juuri ennen liitosta ollen korkeimmillaan. Monikuntaliitoksen jälkeen yleishallinnon kustannukset ovat

kääntyneet tasaiseen laskuun. Yleishallinnon kustannusosuus perusterveydenhuollon käyttökustannuksista on ollut tutkimusajanjaksolla 26–32 %. Osuus on laskenut vuosina 2006–2008, jonka jälkeen se on taas noussut vuodeksi 2009. Vuosien 2009–2011 välillä kuitenkin osuus on kääntynyt taas laskuun. Vaikka yleishallinnon kustannusten osuus muodostaa ja melko merkittävän osuuden suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotannon toimintakustannuksiin, on tärkeää tiedostaa, että yleishallinnon kustannuksia voidaan kohdistaa myös lukuisille muille kunnan tehtäväkokonaisuuksille laskettaessa palvelun järjestämisestä muodostuvia kokonaiskustannuksia. Lisäksi huomion arvoista on se, että monikuntaliitoksella ei voida nähdä olevan merkittävää yhteyttä yleishallinnon kustannusten muutokselle – ainakaan lyhyen aikavälin tarkastelulla kuten vuosina 2006–2011.

4.4 Case Seinäjoki

Seinäjoki on noin 61 000 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee Länsi-Suomen läänissä ja Etelä-Pohjanmaan maakunnassa toimien maakuntansa maakuntakeskuksena (Tampereelta 178 km pohjoiseen, Jyväskylästä 190 km luoteeseen ja Vaasasta 78 km kaakkoon). Kaupunki kuuluu Seinäjoen seutukuntaan, jossa asukkaita on yhteensä noin 126 000. Seutukunnassa Seinäjoen lisäksi on mukana Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhava, Kurikka ja Lapua. Seinäjoen naapurikuntia edellä mainittujen lisäksi (lukuun ottamatta Kurikkaa) ovat Alavus, Isokyrö, Kihniö, Kuortane ja Virrat. Kuten Joensuun tapauksessa myös Seinäjoki on kasvattanut pinta-alaansa huomattavasti kuntaliitosten seurauksena. Kaupungin yhteispinta-ala (maa- ja vesipinta-alueet) kattaa nykyään noin 1 469 neliökilometrin alueen, jolloin väestötiheydeksi ($61\,000 / 1\,469$) kunnan alueelle muodostuu noin 42 asukasta neliökilometriä kohden (Seinäjoki 2014; Wikipedia 2013b; Wikipedia 2014h.)

Seinäjoki on ollut mukana kahdessa kuntaliitoksessa 2000-luvulla, joista ensimmäinen oli luonteltaan kaksikuntaliitos (Seinäjoki ja Peräseinäjoki) vuonna 2005 ja jälkimmäinen tämän tutkimuksen tapauskohteenakin toimiva kolmen kunnan välinen monikuntaliitos (Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro) vuonna 2009 (liite 1). Seinäjoen ja sen ympäryskuntien muodostamat kuntaliitokset ovat olleet luonteeltaan uuden kunnan perustavia kuntaliitoksia, joissa vanhat kunnat on lakkautettu ja perustettu tasavertaisuuden ideaa korostaen niin sanotusti uusi kunta. Ennen Paras-kauden kuntaliitoksia vuonna 2004 Seinäjoen asukasluku oli noin 31 000 ja vastaavasti kokonaispinta-alaa kaupungilla oli vain noin 134 neliökilometriä. Väestötiheyden tunnusluvuksi muodostui näin ollen vuonna 2004 noin 231 asukasta neliökilometriä kohden. Kuten Joensuun tapauksessa niin myös Seinäjoen tapauksessa ovat kuntaliitoksien seurauksena molemmat kaupungin kokoa määrittävät tekijät nousseet eli asukasluku ja pinta-ala. Näistä jälkimmäinen on kuitenkin kasvanut suhteessa paljon enemmän

ja tiheään asutusta Seinäjoesta on täten tullut harvaanasuttu Seinäjoki (Tilastokeskus 2014; Wikipedia 2013b, Seinäjoki 2014.)

4.4.1 Paikallistalouden tekijät Seinäjoella – lyhyt taustoitus vuoden 2009 monikuntaliitokselle

Kuten Joensuun, Pyhäselän ja Enon välisessä monikuntaliitoksessa myös Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron muodostaman monikuntaliitostapauksen edeltäviä paikallistalouden taustatekijöitä on syytä aluksi hahmottaa ennen varsinaista perusterveydenhuollon menokehityksen tutkimista.

Nurmo oli ennen kuntaliitosta vuonna 2008 noin 12 700 asukkaan ja kokonaispinta-alaltaan 362 neliökilometrin kunta. Nurmon sijainti Seinäjoen lähellä toimi vuosikymmenien aikana positiivisena tekijänä muuttoliikkeen kannalta ja kunta kasvattikin asukasmääränsä aina 1960-luvulta lähtien sen itsehallinnon viimeiselle vuodelle. Esimerkiksi vuonna 1980 Nurmossa asui vasta noin 7 400 asukasta, vuonna 1990 vastaava luku oli noin 9 000 ja vuonna 2000 asukkaita oli jo noin 10 900. Nurmo oli myös väestön ikärakenteelta Etelä-Pohjanmaan nuorin kunta. Työttömyysaste Nurmossa oli 6,3 % vuonna 2006; 5,5 % vuonna 2007 ja 5,0 % vuonna 2008 ollen jokaisena vuonna maakunnan keskiarvoluvun alapuolella. Pendelöinnin voidaan havaita olleen vilkasta Nurmon ja Seinäjoen välillä ennen monikuntaliitosta. Vuonna 2006 Nurmon 5 308 työllisestä 2 720 eli noin 51 % pendelöi Seinäjoelle. Vastaavasti Seinäjoen 16 587 työllisestä 1 138 eli noin 7 % työskenteli Nurmossa. Kuten Pohjois-Karjalan kuntien tapauksessa (Joensuu, Eno ja Pyhäselkä) myös Etelä-Pohjanmaan kuntien tapauksessa pendelöintitilastot löytyvät tutkimuskuntien osalta vain vuodelta 2006. Tämä tieto tarjoaa kuitenkin tarvittavan informaation yleiskuvan muodostamiseksi alueen työssäkäynnistä (Etelä-Pohjanmaan liitto 2014; Wikipedia 2014i; Tilastokeskus 2014; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

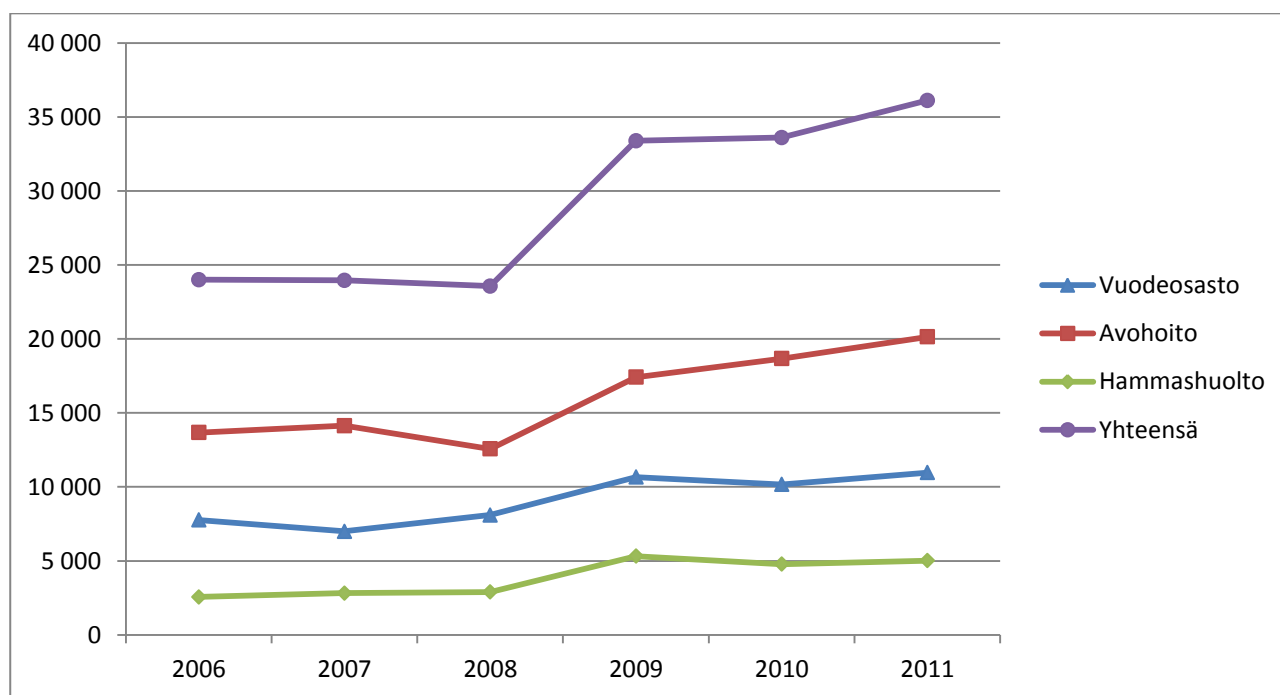
Ylistaro oli ennen kuntaliitosta sen viimeisenä autonomisena vuotenaan noin 5 600 asukasta ja kokonaispinta-alaltaan noin 485 neliökilometrin kunta. Ylistaro ei ole Nurmon kaltaisesti ollut muuttovoittoinen kunta. Ylistaron asukasluku on laskenut vain hieman 1980-luvulta eikä suuria asukasmäärän muutoksia ole havaittavissa (esim. vuonna 1980 asukasluku oli noin 6 000). Työttömyysaste Ylistarossa oli 7,8 % vuonna 2006; 6,4 % vuonna 2007 ja 6,0 % vuonna 2008 ollen Nurmon tavalla myös kaikkina näinä vuosina maakunnan keskiarvolukujen alapuolella. Todettakoon, että Seinäjoen työttömyysaste on ollut vastaavasti vuosina 2006–2008 hieman maakunnan keskiarvolukujen yläpuolella. Pendelöinti on ollut vilkasta myös Seinäjoen ja Ylistaron välillä, vaikka ei tosin aivan yhtä vilkasta kuin Seinäjoen ja Nurmon tapauksessa. Vuonna 2006 Ylistaron 2 312 työllisestä 508 eli noin 22 % työssäkäyvistä pendelöi Seinäjoelle. Vastaavasti Seinäjoen 16 587 työllisestä

vain 127 eli noin 1 % työskenteli Ylistarossa (Etelä-Pohjanmaan liitto 2014; Wikipedia 2014j; Tilastokeskus 2014; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Perusterveydenhuollon palvelut oli näiden kolmen kunnan alueella järjestetty tämän tutkielman tutkimusvuosina ennen monikuntaliitosta niin, että kaikki perusterveydenhuollon palvelut tuotettiin yhteistyössä kuntayhtymän muodossa. Perusterveydenhuollon palvelut tuotti Seinäjoen seudun terveystyhtymä, jossa olivat osallisina juuri Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro. Tämä tarkoitti siis käytännössä sitä, että kuntien käyttötaloudessa suurimmat kustannuserät muodostuivat asiakaspalvelujen ostoista kuntayhtymältä eli Seinäjoen seudun terveystyhtymältä. Kun monikuntaliitos toteutettiin vuonna 2009, oli myös luonnollista purkaa kyseinen kuntayhtymä, minkä jälkeen perusterveydenhuollon palveluiden tuotanto siirtyi ”uudelle” Seinäjoen kunnalle (Tilastokeskus 2014; Seinäjoki 2014b.)

4.4.2 Perusterveydenhuollon menokehitys Seinäjoella 2006–2011

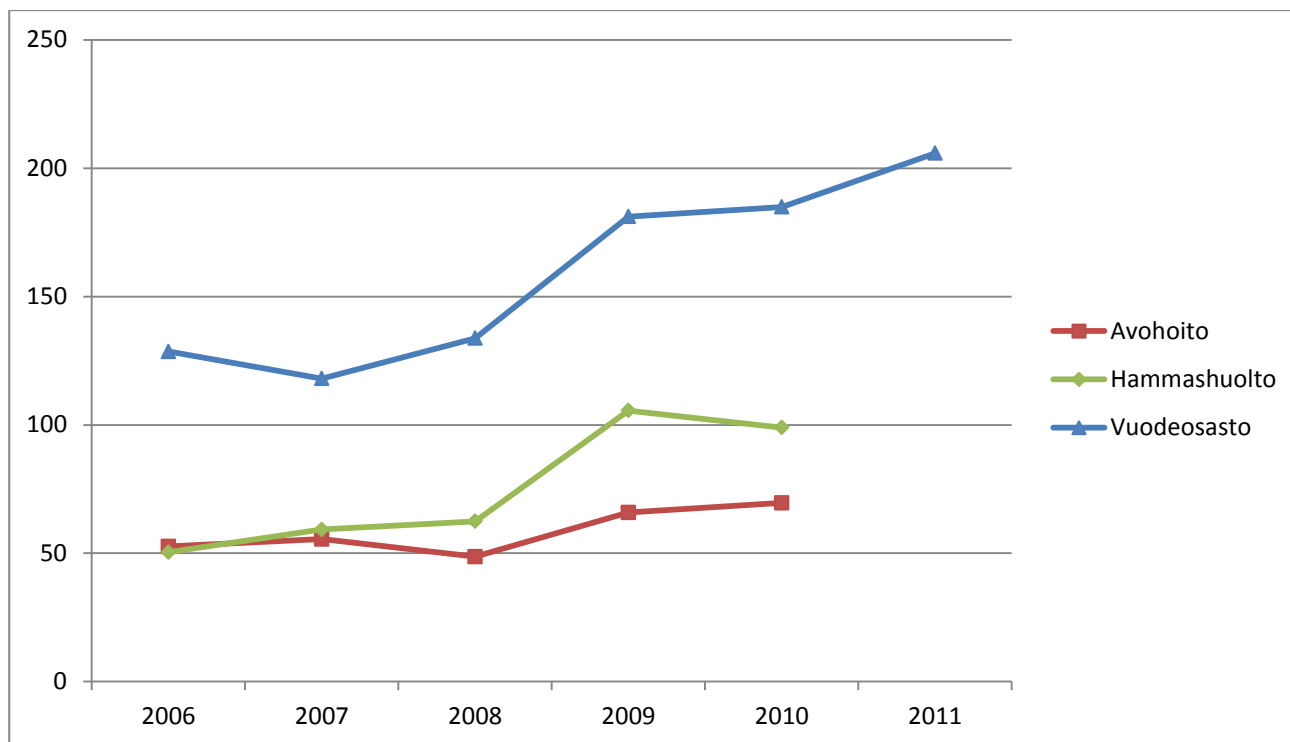
Seuraavaksi perehdytään lähemmin organisaatiotalouden tunnuslukujen näkökulmasta perusterveydenhuollon menokehitykseen kyseisessä monikuntaliitoksessa mukana olleiden kuntien osalta vuosilta 2006–2011. Tunnusluvut on jo laskettu yhteen ja muodostettu keskiarvot monikuntaliitosta edeltäviltä vuosilta ikään kuin Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro olisivat olleet yksi kunta myös vuosina 2006–2008. Tunnusluvut on koottu Tilastokeskuksen kuntatilastoista (Tilastokeskus 2014.)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	13 664	14 138	12 567	17 407	18 663	20 136
Hammashuolto	2 566	2 820	2 893	5 321	4 777	5 013
Vuodeosasto	7 766	6 997	8 101	10 660	10 164	10 964
Yhteensä	23 996	23 955	23 561	33 388	33 604	36 113
Kasvuprosentti		-0,17 %	-1,64 %	41,71 %	0,65 %	7,47 %

Kuvio ja taulukko 14. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 14 osoittavat perusterveydenhuollon menokehitykset käyttötalousosiossa huomioimatta tulopuolta, asiakaskäyntejä, asukasmäärää tai hallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Kyseessä on täten niin sanotut kaikki yhteenlasketut juoksevat kustannukset eli toimintamenot, jotka aiheutuvat jokapäiväisestä perusterveydenhuollon palvelutuotannosta. Käyttötalouden yhteismenot ovat kasvaneet ajanjaksolla noin 24,0 miljoonasta noin 36,1 miljoonaan euroon (2006–2011). Huomioitavaa on, että käyttömenot ovat olleet yhteensä suurin piirtein samaa luokkaa ennen monikuntaliitosta vuosina 2006–2008, jolloin vuosimenot säilyivät alle 24 miljoonan euron. Heti ensimmäisenä monikuntaliitoksen toteutumisvuonna perusterveydenhuollon käyttötalouden yhteiskustannukset nousivat noin 10 miljoonalla eurolla edelliseen vuoteen verrattuna (2008–2009). Prosentuaalisesti käyttötalouden menot nousivat samana vuonna (2009) edelliseen vuoteen (2008) verrattuna noin 41,7 %. Vuosina 2009–2010 käyttötalouden menot olivat suurin piirtein samaa luokkaa, mutta vuonna 2011 menokehitys kääntyi taas pieneen kasvuun. Kaikki perusterveydenhuollon osa-alueet ovat seuranneet yhteenlasketun käyrän menokehitystrendiä. Eroavaisuutena tapaus Joensuuhun verrattuna voidaan todeta, että tapaus Seinäjoessa avohoidon kustannukset ovat muodostaneet koko ajan suurimman menoerän, vuodeosastohoito toiseksi suurimman menoerän ja hammashuolto pienimmän menoerän. Esimerkiksi vuonna 2011 vuodeosaston kustannukset ovat olleet noin puolet avohoidon kustannuksista ja vastaavasti hammashuollon kustannukset ovat olleet noin puolet vuodeosaston kustannuksista. Menojen kustannustaso on ollut tasaista ennen monikuntaliitosta, mutta heti sen jälkeen nousseet voimakkaasti ja lähteneet tasaiseen kasvuun vuosina 2009–2011.



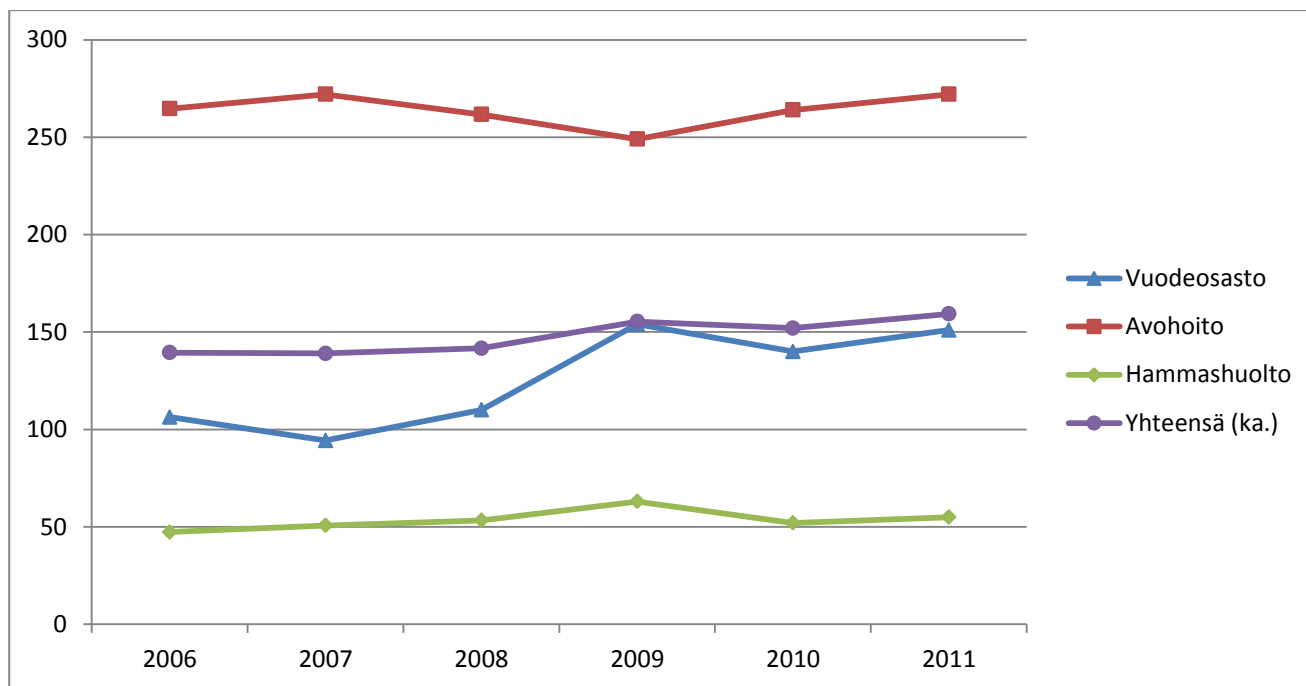
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	53	56	49	66	70	-
Hammashuolto	50	59	62	106	99	-
Vuodeosasto	129	118	134	181	185	206

Kuvio ja taulukko 15. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 15 tunnuslukujen arvot on laskettu käyttäen hyväksi sekä kuvion ja taulukon 14 kokonaiskäyttökustannustietoja että Tilastokeskuksen kuntatilastojen käyntimäärä- ja hoitopäivätilastoja. Vuodelta 2011 ei ole saatavissa käyntimäärätilastoja avohoidon ja hammashuollon suhteen. Tunnuslukuina kustannukset per käynti sekä kustannukset per hoitopäivä kertovat hyvin palvelun tuotannon taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Paljonko on siis saatu palvelua aikaan siihen käytetyillä toimintamenoilla, tai miten halvalla on pystytty tuottamaan yksi tuotos eli palvelu? Yleisesti voidaan todeta, että avohoitoa ja hammashuoltoa on taloudellisempaa järjestää kuin vuodeosastohoitoa (vrt. Case Joensuu).

Tutkimusajanjaksolla yksi käynti on kustantanut keskimäärin noin 59 euroa avohoidossa ja vastaavasti noin 75 euroa hammashuollossa. Tutkimusajanjakson ensimmäisenä vuotena (2006) avohoidon yksi käynti on kustantanut 53 euroa ja hammashuollon yksi käynti puolestaan 50 euroa. Molempien palvelujen tuotannon taloudellisuus on huonontunut koko ajanjakson, erityisesti hammashuollon, jonka kustannukset per käynti ovat kohonneet heti toisena tutkimusvuotena (2007) avohoidon tunnuslukua korkeammaksi. Selvä nousu on havaittavissa erityisesti vuonna 2009, jolloin monikuntaliitos toteutui. Hammashuollon yksikkökustannukset ovat nousseet 62 eurosta 106 euroon ja vastaavasti avohoidossa yksikkökustannukset ovat nousseet 49 eurosta 66 euroon. Yhteensä kustannukset yhtä käyntiä kohden ovat nousseet hammashuollossa vuodesta 2006 vuoteen 2010 mennessä 50 eurosta 99 euroon (98 %) ja vastaavasti avohoidossa 53 eurosta 70 euroon (noin 32 %).

Vuodeosaston hoitoa ei voida kuitenkaan mitata käynneissä, koska hoito on luonteeltaan pidempikestoista. Vuodeosaston taloudellisuutta mitataan siis kustannukset per hoitopäivä -mittarilla. Tämä muodostaa yhden ongelman näiden kolmen perusterveydenhuollon palvelun taloudellisuusasetelman vertailunäkökulmalle. Kun kuitenkin halutaan mitata kustannukset per suorite tyylillä myös vuodeosaston hoitoa, niin yksi hoitopäivä tutkimusajanjaksolla kustansi keskimäärin noin 159 euroa. Myös vuodeosastohoidon taloudellisuus on huonontunut ajanjaksolla. Ennen monikuntaliitosta yhden hoitopäivän kustannukset olivat välillä 119–134 euroa, kun taas vastaavasti monikuntaliitoksen jälkeen yksi hoitopäivä kustansi peräti 181–206 euroa. Selkein muutos voidaan havaita vuosien 2008–2009 välillä eli monikuntaliitoksen toteutumisvuonna. Yhteensä kustannukset yhtä hoitopäivää kohden ovat nousseet vuodeosastohoidossa vuodesta 2006 vuoteen 2011 mennessä 129 eurosta 206 euroon (noin 60 %). Palvelutuotannon taloudellisuus on täten kärsinyt kaikilla palvelukokonaisuuksilla ja huomattavimpana kustannusten nousuna yhtä suoritusta kohden voidaan pitää erityisesti monikuntaliitoksen toteutumisvuotta (2009).



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	265	272	262	249	264	272
Hammashuolto	47	51	53	63	52	55
Vuodeosasto	106	94	110	154	140	151
Yhteensä (ka.)	139	139	142	155	152	159
Kasvuprosentti (ka.)		-0,32 %	1,92 %	9,65 %	-2,15 %	4,82 %

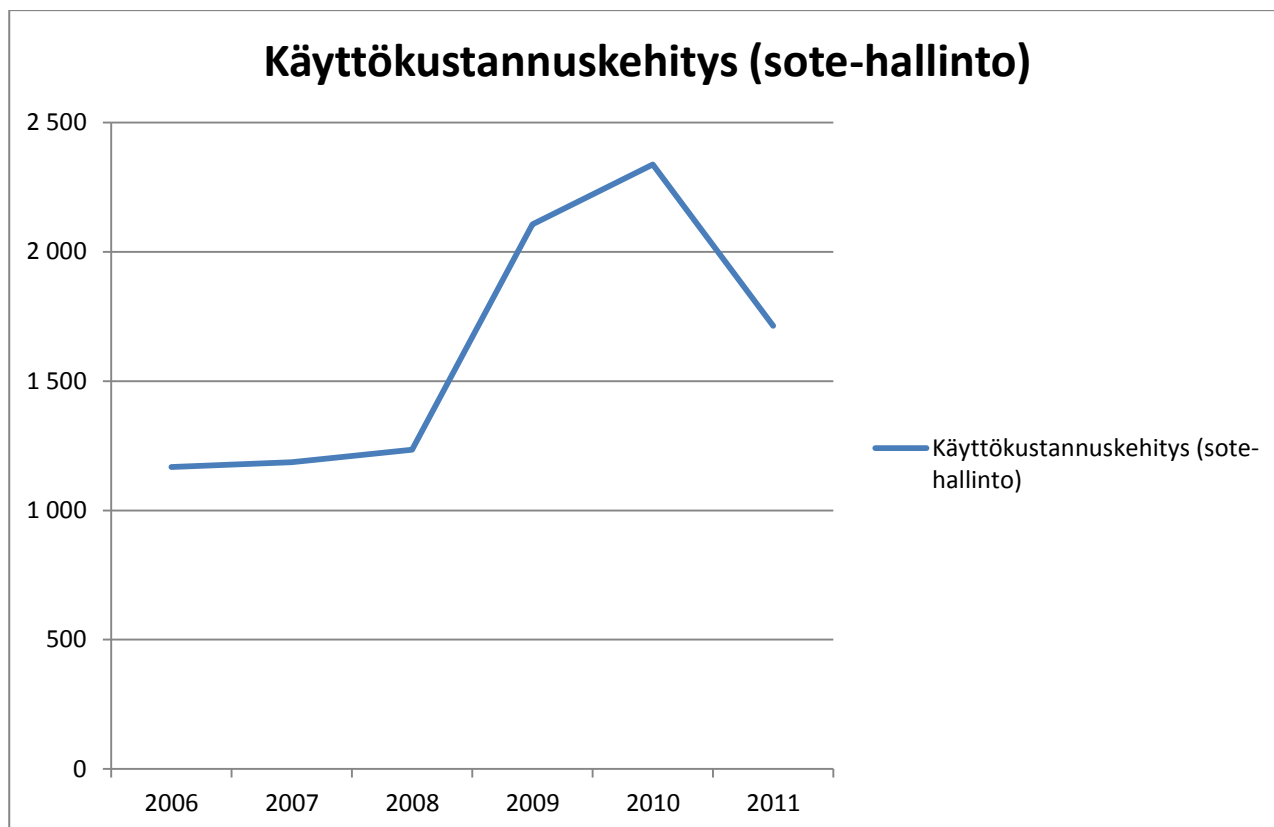
Kuvio ja taulukko 16. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 16 osoittavat kaikkien asukkaiden kannalta, paljonko palvelutuotanto kustantaa yhtä asukasta kohden. Nettokustannuksissa on toimintamenoista vähennetty kaikki tehtäväkokonaisuuksiin kohdistuneet toimintatulot eli esimerkiksi maksu- ja myyntitulot. Erotuksen jälkeen on saatu luku, joka on jaettu kunnan (ennen vuotta 2009 kaikkien kolmen kunnan) asukasmäärällä. Paljonko muodostuu täten verorahoituksella katettavia kustannuksia vuodessa yhtä kunnan asukasta kohden? Kyseisen tunnusluvun mittaaminen on erityisen mielenkiintoista juuri asukasmäärän ja kustannuskehityksen välisen mahdollisen korrelaation etsimisen kannalta.

Aikaisemmat tunnusluvut viestittivät Seinäjoen osalta, että kustannukset ovat kokonaisuudessaan kasvaneet sekä yhden ”tuotoksen” (käynnit & hoitopäivät) tuottaminen on kallistunut monikuntaliitoksen seurauksena. Nettokustannukset asukasta kohden ovat myös kasvaneet, mutta ei niin jyrkästi kuin aikaisemmissa tunnuslukumittareissa. Avohoidon nettokustannukset asukasta kohden ovat vaihdelleet välillä 249–272 euroa asukasta kohden ollen alimmillaan vuonna 2009, jolloin monikuntaliitos toteutui. Nettokustannukset asukasta kohden ovat hammashuollon osalta olleet välillä 47–63 euroa ja vuodeosastohoidon osalta välillä 94–154 euroa. Kummankin edellä mainittujen suhteen kallein vuosi oli puolestaan juuri 2009. Kaikkien kolmen perusterveydenhuollon osa-alueen yhteen lasketut nettokustannukset asukasta kohden ovat kuitenkin kasvaneet ajanjaksolla (2006–2011) ja erityisesti juuri vuonna 2009. Yhteen lasketun keskiarvon mukaan perusterveydenhuollon nettokustannukset asukasta kohden ovat olleet 139 euroa vuonna 2006 ja vuoteen 2011 mennessä kyseisen tunnusluvun arvo on noussut 159 euroon. Yhteenlaskettujen keskiarvojen mukaan prosentuaalisesti suurin kasvuvuosi on ollut monikuntaliitoksen toteutumivuosi (2009), jolloin nettokustannukset asukasta kohden ovat kasvaneet 142 eurosta 155 euroon eli noin 9,7 %.

4.4.3 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon kustannuksista Seinäjoella 2006–2011

Seuraavaksi tutkimuksen kohteena ovat sosiaali- ja terveystoimen hallinnon sekä yleishallinnon menokehitykset tutkimusajanjaksolla Seinäjoen, Nurmon sekä Ylistaron muodostamalla alueella. Muodostuneiden hallintokustannusten osuutta sekä sen kehitystä verrataan myös varsinaiseen perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehitykseen. Suuruuden ekonomialla ja kuntaliitoksilla pyritään erityisesti hallintokustannuksissa säästöihin.

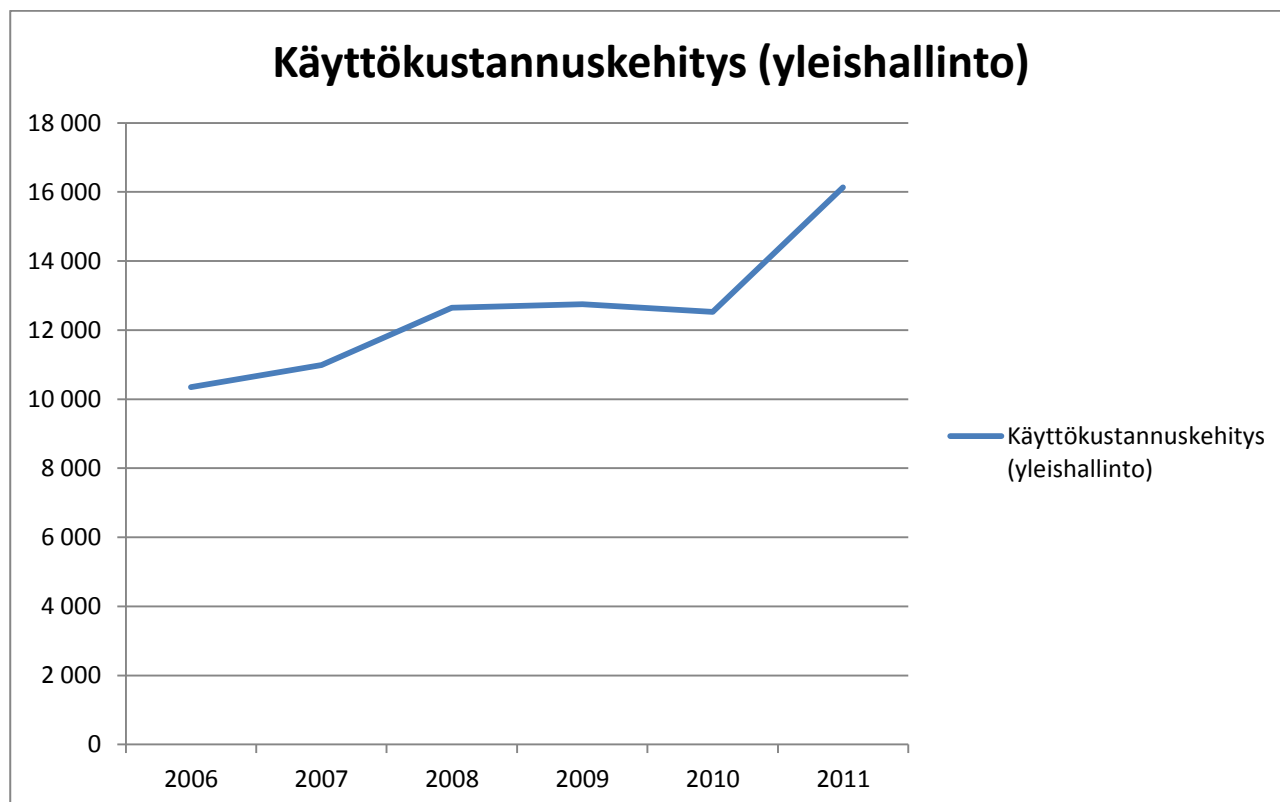


2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 168	1 186	1 234	2 106	2 338	1 713
	1,54 %	4,05 %	70,66 %	11,02 %	-26,73 %

Kuvio ja taulukko 17. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvion ja taulukon 17 luvut muodostuvat sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta aiheutuvista käyttökustannuksista. Kun Joensuun tapauksessa kyseiset hallintokustannukset laskivat, niin vastaavasti Seinäjoen tapauksessa sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset ovat nousseet monikuntaliitoksen seurauksena. Alimmillaan kustannukset ovat olleet noin 1,2 miljoonaa euroa tutkimusajan jakson ensimmäisenä vuotena (2006) ja ylimmillään noin 2,3 miljoonaa euroa vuonna 2010. Monikuntaliitosta seuraavina vuosina 2009–2010 sosiaali- ja terveystoimen hallintokustannukset kasvoivat merkittävästä verrattuna edellisiin vuosiin kääntyen kuitenkin taas vuonna 2011 laskuun. Suurin kasvu kustannuksille voidaan havaita vuonna 2009, jolloin ne kasvoivat noin 70,7 % edelliseen vuoteen verrattuna. Sosiaali- ja terveystoimen hallintokustannukset ovat muodostaneet koko tutki-

musajanjakson aikana vain noin 5–7 % osuuden suhteessa perusterveydenhuollon yhteenlasketuista käyttökustannuksista. Lisäksi osuutta ei voida täysin kokonaan kohdistaa perusterveydenhuollon palveluille, sillä kunta järjestää myös muita sosiaali- ja terveystoimen palveluita. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannussäästöillä ei tässä tapauksessa voida näin ollen nähdä olevan kovin merkittävää asemaa suhteessa perusterveydenhuollon kokonaiskäyttökustannuksiin.



2006	2007	2008	2009	2010	2011
10 352	10 985	12 649	12 751	12 532	16 134
	6,11 %	15,15 %	0,81 %	-1,72 %	28,74 %

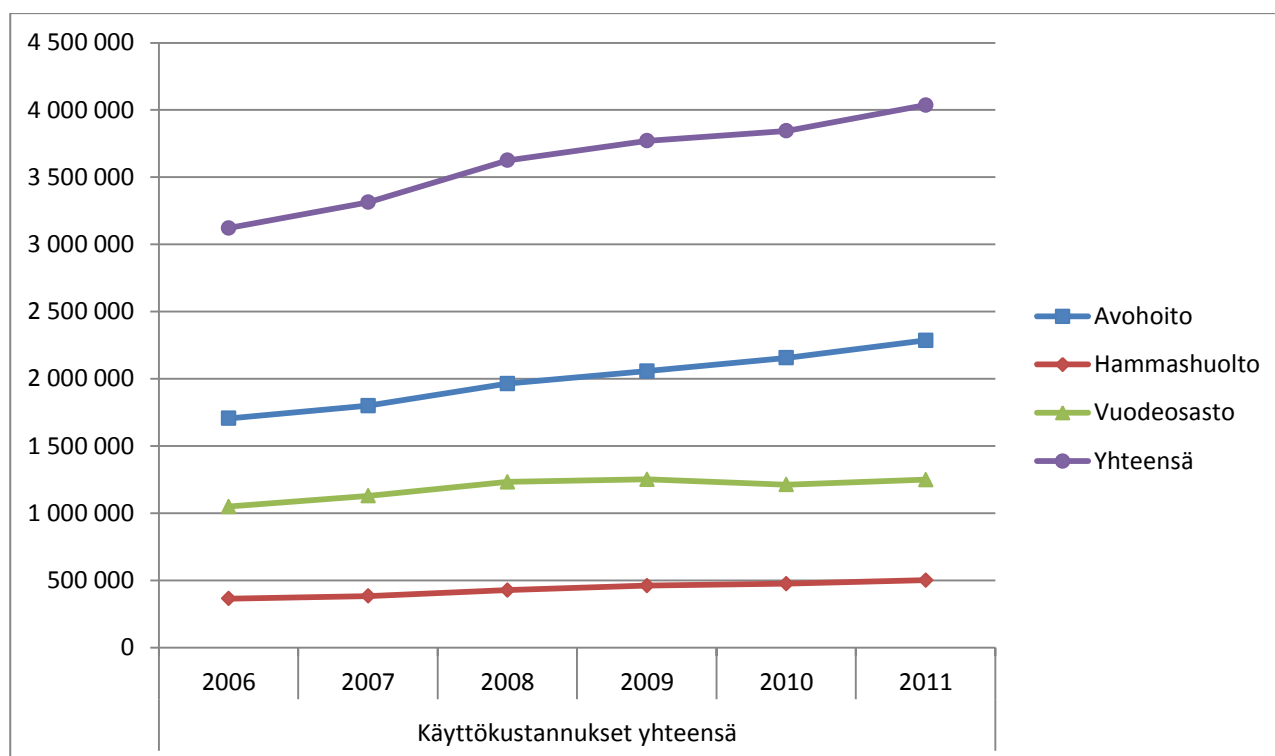
Kuvio ja taulukko 18. Yleishallinnon käyttökustannukset Seinäjoki + Nurmo + Ylistaro vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 18 kuvaavat yleishallinnon menokehitystä tutkimusajanjaksolla. Kuntien yhteenlasketut yleishallinnon kustannukset ovat olleet pienimmillään vuonna 2006 (noin 10,4 miljoonaa euroa) ja kasvaneet siitä lähtien tasaisesti lukuun ottamatta tutkimusajanjakson viimeistä vuotta

(2011), jolloin menot ovat kasvaneet poikkeuksellisen paljon verrattuna edelliseen vuoteen (noin 28,7 %). Vuonna 2011 yleishallinnon käyttökustannukset olivat nousseet siis noin 16,1 miljoonaan euroon, kun vuosina 2006–2010 kustannustaso oli ollut 10,4–12,8 miljoonan välillä. Yleishallinnon kustannusosuus perusterveydenhuollon tuotantokustannuksista on ollut tutkimusajanjaksolla 37–54 %. Osuus on ollut korkeimmillaan (54 %) juuri ennen monikuntaliitoksen toteutumisvuotta eli vuonna 2008. Selvä lasku yleishallinnon kustannusten osuuteen suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksiin on havaittavissa monikuntaliitoksen toteutumisvuonna 2009 sekä sen jälkeisenä vuonna. Osuus oli 38 % vuonna 2009 ja 37 % vuonna 2010. Vuonna 2011 osuus kääntyi taas nousuun käyttökustannusten kasvun yhteydessä (45 %) ollen näin vastaavissa lukemissa vuosien 2006–2007 kanssa. Vaikka yleishallinnon kustannusten osuus muodostaa ja melko merkittävän osuuden suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotannon toimintakustannuksiin, on tärkeää tiedostaa, että yleishallinnon kustannuksia voidaan kohdistaa myös lukuisille muille kunnan tehtäväkokonaisuuksille laskettaessa palvelun järjestämisestä muodostuvia kokonaiskustannuksia. Lisäksi huomion arvoista on se, että monikuntaliitoksella ei voida nähdä olevan merkittävää yhteyttä yleishallinnon kustannusten muutokselle – ainakaan lyhyen aikavälin tarkastelulla kuten vuosina 2006–2011.

4.5 Perusterveydenhuollon menokehitys Suomen kunnissa 2006–2011

Tässä kappaleessa tarkoituksena on havainnollistaa kaikkien Suomen kuntien perusterveydenhuollon talouden tunnuslukujen keskiarvoilla kyseisen palvelun yleinen menokehitystrendi. Pyrkimyksenä on käyttää samoja tunnuslukuja, joita on jo käytetty tapauskohteiden menokehityksen analysoinnissa. Valtakunnan tunnuslukujen keskiarvoja reflektoidaan tapauskohteisiin ja pyritään näin muodostamaan kuva siitä, miten tapauskohteiden perusterveydenhuollon palvelutuotantojen menokehitykset mukautuvat osaksi koko maan keskiarvoihin. Aineistona toimii tapauskohteiden kaltaisesti Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastot.

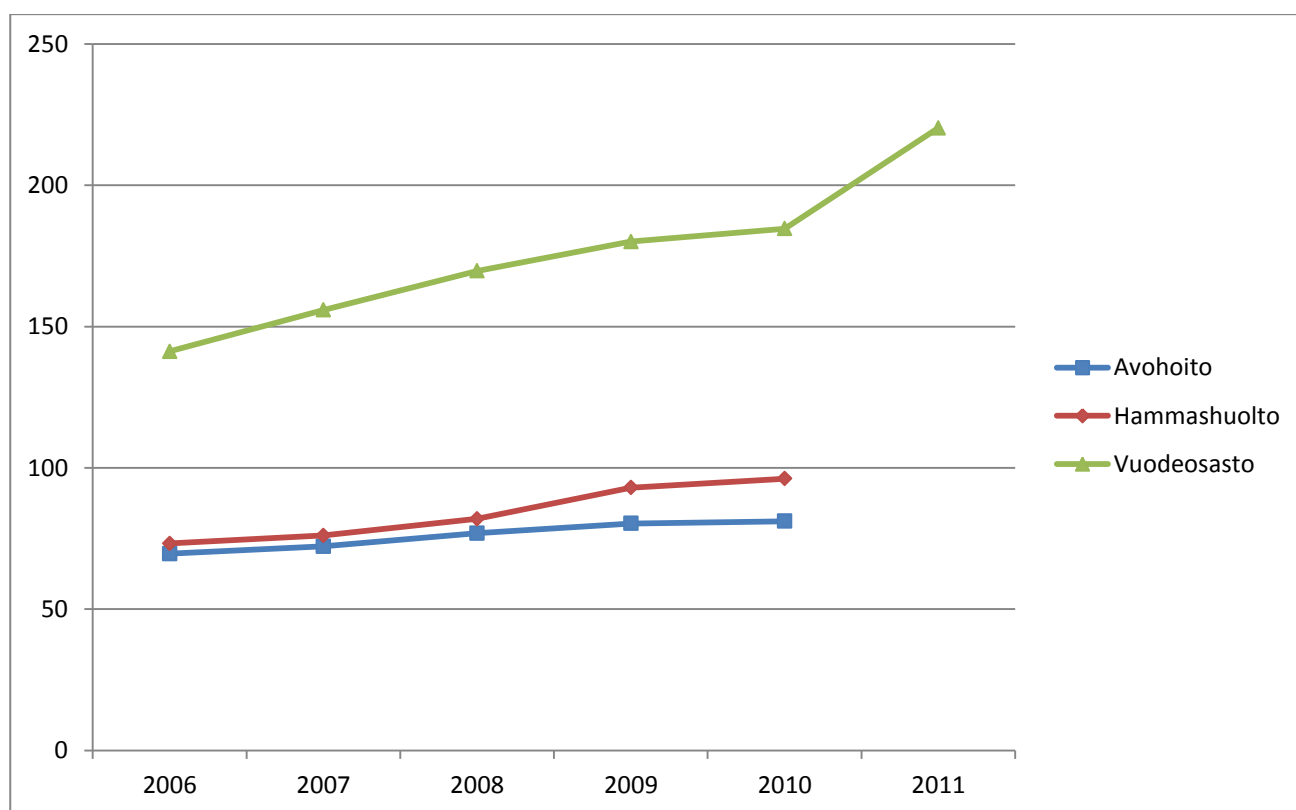


	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	1 706 324	1 799 614	1 964 726	2 056 970	2 156 285	2 285 321
Hammashuolto	365 176	384 380	427 711	461 995	475 926	501 558
Vuodeosasto	1 050 156	1 128 996	1 232 936	1 251 824	1 212 416	1 249 908
Yhteensä	3 121 656	3 312 990	3 625 373	3 770 789	3 844 627	4 036 787
Kasvuprosentti		6,13 %	9,43 %	4,01 %	1,96 %	5,00 %

Kuvio ja taulukko 19. Perusterveydenhuollon käyttökustannuskehitys koko maassa vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 19 osoittavat perusterveydenhuollon menokehityksen koko maassa tutkimusajanjaksolla. Kaikki perusterveydenhuollon osa-alueet ovat kasvaneet tasaisesti joka vuosi lukuun ottamatta vuodeosastohoidon menokehitystä vuosina 2009–2010. Voidaan myös todeta, että avohoito muodostaa ylivoimaisesti suurimman kustannuserän, vuodeosastohoito hieman yli puolet avohoidosta ja hammashuolto pienimpänä puolestaan hieman alle puolet vuodeosastohoidosta. Kun verrataan tämän tutkimuksen tapauskohteita koko maan menokehitykseen, voidaan havaita Seinäjoen

perusterveydenhuollon menorakenteiden muistuttavan jossain määrin koko maan kehitystrendiä. Seinäjoen perusterveydenhuollon eri osa-alueet muodostavat suurin piirtein samankaltaiset osuudet perusterveydenhuollon kokonaiskäyttökustannuksista eli avohoito on suurin, sitten vuodeosastohoito (noin puolet edellisestä) ja pienimpänä hammashuolto (noin puolet vuodeosastohoidosta). Erona on käyttökustannusten kasvukehitys. Koko maassa kasvu on jakautunut suhteellisen tasaisesti eri vuosille. Seinäjoen tapauksessa käyttökustannusten kasvupiikki on kohdistunut juuri monikuntaliitoksen toteutumisvuoteen (2009), jolloin kasvua kustannuksiin muodostui noin 42 % edelliseen vuoteen verrattuna. Joensuun ja koko maan lukujen välille on vaikea löytää yhtäläisyyksiä. Käyttökustannusten kasvu on ollut toki tasaista Joensuussa (eli Joensuussa, Enossa ja Pyhäselällä yhteensä) vuosina 2006–2008, mutta päinvastoin kuin Seinäjoen tapauksessa, niin Joensuussa monikuntaliitoksen toteutumisvuonna käyttökustannukset ovat vähentyneet merkittävästi (noin -12 % edelliseen vuoteen verrattuna). Joensuun perusterveydenhuollon eri osa-alueiden suhteet eivät mukaile myöskään valtakunnan lukuja, vaan avohoito ja vuodeosastohoito muodostavat miltei yhtä suuret käyttökustannusosuudet. Koko tutkimusajanjaksolla perusterveydenhuollon yhteen lasketut käyttökustannukset ovat kasvaneet koko maassa noin 29 %, kun taas vastaavasti Joensuussa kasvu on ollut noin 14 % ja Seinäjoella noin 51 %.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	70	72	77	80	81	-
Hammashuolto	73	76	82	93	96	-
Vuodeosasto	141	156	170	180	185	220

Kuvio ja taulukko 20. Perusterveydenhuollon kustannukset per käynti (avohoito ja hammashuolto) sekä per hoitopäivä (vuodeosasto) koko maassa vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

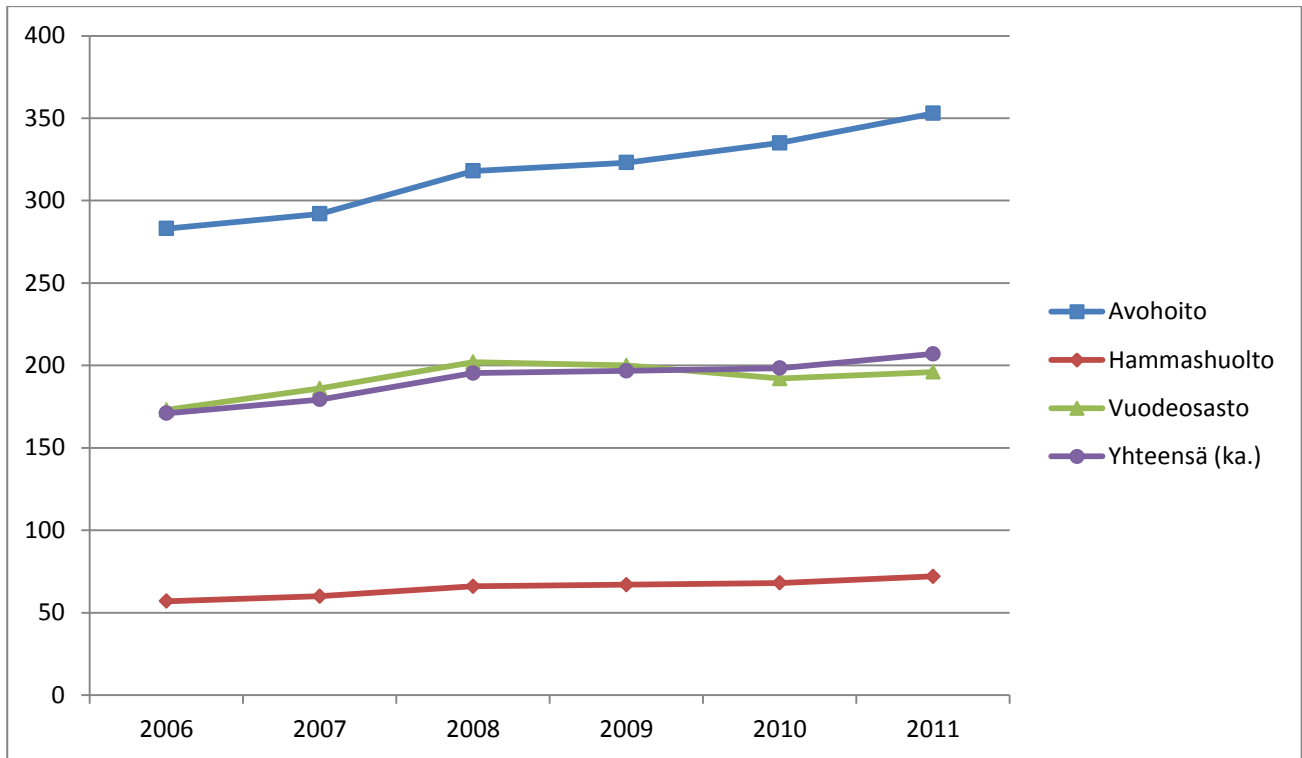
Kuvio ja taulukko 20 viittaavat kaikkien perusterveydenhuollon palveluiden eri osa-alueiden yksikkökustannuksiin palvelutuotannossa koko maassa. Paljonko maksaa yksi tuotos tai suorite? Todettakoon, että kaikkien kolmen palvelutuotannon yksikkökustannukset ovat kasvaneet tasaisesti ajanjaksolla lukuun ottamatta vuoden 2009 hammashuollon yksikkökustannusten kasvua edelliseen vuoteen verrattuna sekä vuotta 2011, jolloin vuodeosastohoidon yksikkökustannukset kasvoivat huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna. Avohoidon ja hammashuollon yksikkökustannukset ovat edullisempia, koska kustannukset jaetaan lyhytkestoisille käynneille. Vuodeosastohoitoa on kalliimpaa järjestää, koska se on luonteeltaan pidempikestoista ja kustannukset jaetaan hoitopäiville. Kun verrataan koko maan perusterveydenhuollon yksikkökustannuksia tapauskohteisiin, voidaan todeta, että avohoidon ja hammashuollon yhden tuotoksen tuottaminen kustantaa suurin piirtein saman verran (eli kustannukset per käynti), kun taas vastaavasti vuodeosastohoidon yksi tuotos on huomattavasti kalliimpi tuotos (kustannukset per hoitopäivä). Monikuntaliitosten huippuvuonna 2009 voidaan kuitenkin havaita niin koko maan kuin tapauskohteiden tunnuslukujenkin perusteella, että hammashuolto on kallistunut avohoitoa enemmän kyseisenä vuonna.

Avohoidon yksi käynti on koko maassa kustantanut keskimäärin 70 euroa vuonna 2006. Nousua oli vuoteen 2010 mennessä tapahtunut noin 15,7 %, jolloin palvelu kustansi 81 euroa käyntiä kohden. Joensuussa vastaava luku oli ollut 68 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2010 mennessä oli tapahtunut noin 26,5 %, jolloin palvelu kustansi 86 euroa käyntiä kohden. Seinäjoella puolestaan luku oli ollut 53 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2010 mennessä oli tapahtunut noin 32,1 %, jolloin palvelu kustansi 70 euroa käyntiä kohden. Avohoidon palvelutuotannon taloudellisuus on täten ollut Joensuussa suurin piirtein samaa luokkaa koko maan kanssa, kun taas vastaavasti Seinäjoen palvelutuotanto on ollut taloudellisempaa. Seinäjoen palvelutuotanto on ollut siis taloudellisempaa huolimatta vuoden 2009 yksikkökustannusten voimakkaasta noususta.

Hammashuollon yksi käynti on koko maassa kustantanut keskimäärin 73 euroa vuonna 2006. Nousua oli vuoteen 2010 mennessä tapahtunut noin 31,5 %, jolloin palvelu kustansi 96 euroa käyntiä

kohden. Joensuussa vastaava luku oli 80 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2010 mennessä oli tapahtunut 15,0 %, jolloin palvelu kustansi 92 euroa käyntiä kohden. Seinäjoella puolestaan luku oli 50 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2010 mennessä oli muodostunut 98,0 %, jolloin palvelu kustansi 99 euroa käyntiä kohden. Kumpikaan tutkimustapauksista ei ole seurannut koko maan keskiarvoja ajanjaksolla hammashuollon taloudellisuustunnusluvun suhteen. Joensuussa palvelutuotanto on ollut jo vuonna 2006 kalliimpaa kuin koko maassa keskimäärin, kun taas vastaavasti Seinäjoella palvelutuotanto on ollut koko maan lukuja huomattavasti taloudellisempaa. Hammashuollon palvelutuotannon taloudellisuus on kuitenkin huonontunut koko maassa, Joensuussa ja erityisesti Seinäjoella ajanjaksolla. Vuonna 2009 kustannukset käyntiä kohden ovat nousseet huomattavasti. Joensuussa yksikkökustannukset ovat jääneet hieman alle koko maan tason, mutta Seinäjoen vastaavat ovat miltei kaksinkertaistuneet vuodesta 2006 vuoteen 2010 mennessä ja ylittäneet koko maan keskiarvot.

Vuodeosastohoidon yksi hoitopäivä kustansi keskimäärin 141 euroa vuonna 2006. Nousua oli vuoteen 2011 mennessä tapahtunut noin 56,0 %, jolloin palvelu kustansi 220 euroa hoitopäivää kohden. Joensuussa vastaava luku oli 131 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2011 mennessä oli tapahtunut noin 28,2 %, jolloin palvelu kustansi 168 yhtä hoitopäivää kohden. Seinäjoella puolestaan luku oli 129 euroa vuonna 2006 ja nousua vuoteen 2011 mennessä oli muodostunut noin 59,7 %, jolloin palvelu kustansi 206 euroa hoitopäivää kohden. Vuodeosastohoidon palvelutuotanto on ollut taloudellisempaa tapauskunnissa kuin koko maassa keskimäärin. Joensuussa kasvu on ollut tasaista, mutta palvelutuotannon yksikkökustannukset ovat säilyneet koko ajanjakson kansallisten keskiarvojen alapuolella. Seinäjoen vastaavat luvut ovat olleet koko maan keskiarvojen alapuolella vuosina 2006–2008 ennen monikuntaliitosta, mutta sitten toteutuneen kuntafuusion jälkeen palvelutuotannon taloudellisuus on kärsinyt ja yksikkökustannusluvut ovat nousseet kansallisten keskiarvolukujen tasolle.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avohoito	283	292	318	323	335	353
Hammashuolto	57	60	66	67	68	72
Vuodeosasto	173	186	202	200	192	196
Yhteensä (ka.)	171	179	195	197	198	207
Kasvuprosentti (ka.)		4,87 %	8,92 %	0,68 %	0,85 %	4,37 %

Kuvio ja taulukko 21. Perusterveydenhuollon nettokustannukset per asukas koko maa vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 21 osoittavat kaikkien kuntien perusterveydenhuollon palveluiden eri osa-alueiden nettokustannusten kehityksen yhtä asukasta kohden. Kuinka paljon on siis se keskimääräinen meno-osuus perusterveydenhuollon palvelutuotannossa, mikä on katettava yhden suomalaisen asukkaan verotuloilla? Nettokustannukset ovat kasvaneet kaikilla osa-alueilla tasaisesti vuosina 2006–2008. Kasvu on hidastunut vuosina 2009–2010 ja vuodeosastohoidon nettokustannukset asukasta kohden ovat jopa laskeneet. Vuosina 2010–2011 nettokustannukset lähtivät taas kaikilla osa-alueilla kasvuun vuosien 2006–2007 kaltaisesti. Veronmaksajille kalleimmaksi palveluksi muodos-

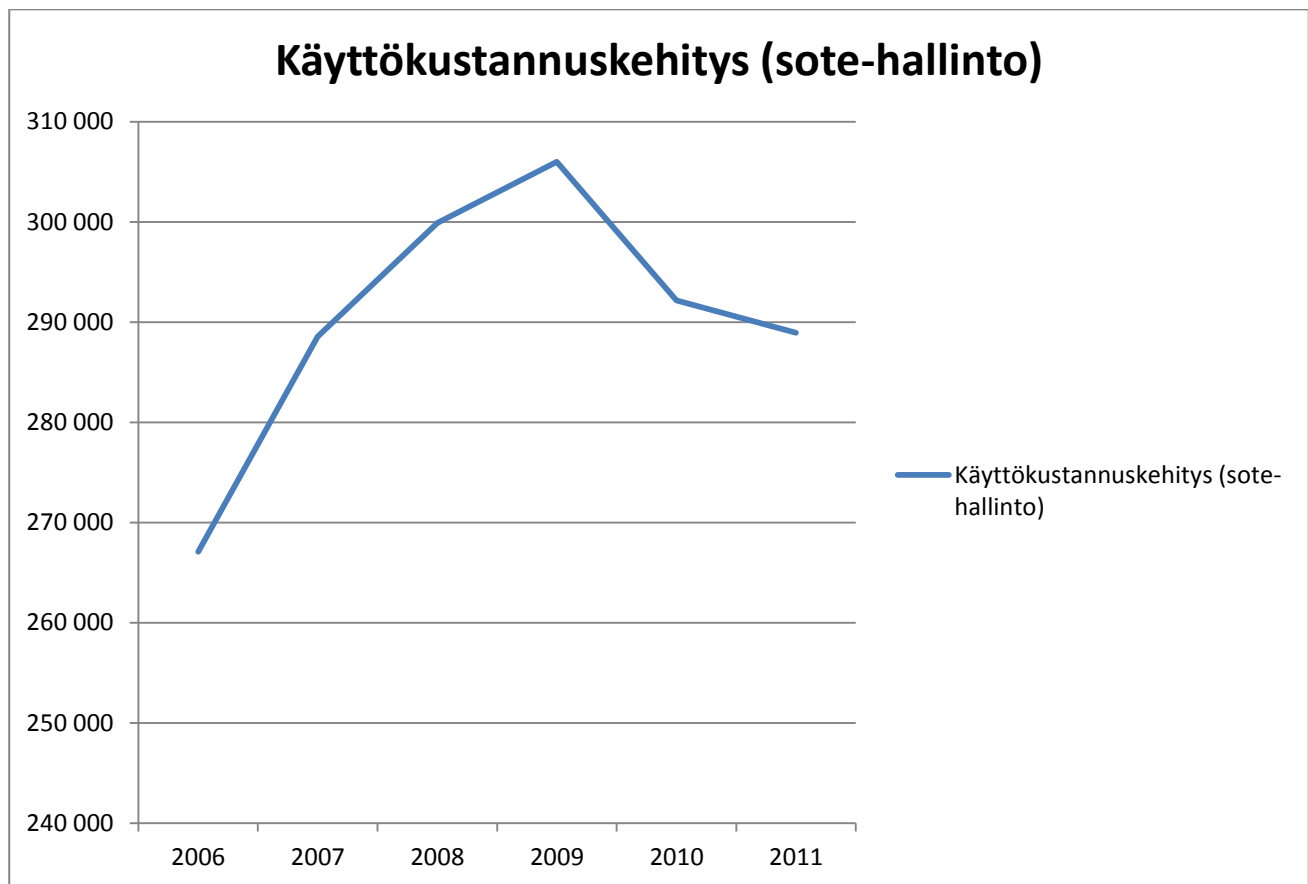
tui tutkimusajanjaksolla avohoito (283–353 euroa per asukas), toiseksi kalleimmaksi vuodeosastohoito (173–202 euroa per asukas) ja halvimmaksi hammashuolto (57–72 euroa per asukas).

Verrattaessa koko maan perusterveydenhuollon nettokustannuksia asukasta kohden tapauskohteisiin niin voidaan todeta, että veronmaksajille jää katettavaa eniten avohoidon palveluista. Toiseksi eniten katettavaa jää vuodeosastohoidon palveluihin ja viimeiseksi hammashuoltoon. Tähän vaikuttaa olennaisesti käyttökustannusten yhteismäärä, missä järjestys on samanlainen. Seinäjoki eroaa koko maan luvuista siinä, että vuonna 2009 nettokustannukset asukasta kohden nousivat eniten edelliseen vuoteen verrattuna (noin 9,7 %). Erityisesti poikkeavuus löytyy vuodeosastohoidon luvuista, jossa vuonna 2008 palvelun nettokustannukset asukasta kohden olivat vielä 110 euroa ja vuonna 2009 vastaava tunnusluku oli noussut jo 154 euroon (40 % kasvu). Hammashuollon nettokustannukset asukasta kohden ovat myös nousseet kansallisia keskiarvoja enemmän vuosina 2008–2009. Vastavasti avohoidon kyseinen tunnusluku on laskenut, mikä saattaa selittää vuodeosastohoidon kustannusten korkean nousun Seinäjoen tapauksessa. Yleisesti voidaan vielä havaita, että Seinäjoen nettokustannukset asukasta kohden (perusterveydenhuolto yhteensä 139–159 euroa asukasta kohden) ovat huomattavasti alhaisempia kuin koko maan keskiarvot (171–207 euroa asukasta kohden).

Joensuun nettokustannuksissa asukasta kohden on havaittavissa samanlainen ilmiö kuin Seinäjoen tapauksessa (eroaa siis koko maan keskiarvoista). Vuodeosastohoito on kallistunut selvästi vuosien 2008–2009 välillä ja avohoito puolestaan halventunut. Joensuu eroaa koko maan luvuista ja Seinäjoesta vielä siinä, että hammashuollon nettokustannukset asukasta kohden ovat tippuneet vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna. Perusterveydenhuollon luvut yhteensä kertovat Joensuun nettokustannusten kasvun asukasta kohden olleen vuosina 2006–2008 tasaista mutta prosentuaalisesti korkeaa (noin 9,0–10,6 %). Vuonna 2009 kyseinen tunnusluku on laskenut 4,0 % edelliseen vuoteen verrattuna, minkä jälkeen se on taas lähtenyt pieneen kasvuun. Joensuu mukailee täten enemmän valtakunnan keskiarvoja kuin Seinäjoki, kun tarkastellaan perusterveydenhuollon nettokustannusten kehitystä asukasta kohden yhteensä. Lukujen suuruusluokan puolesta Joensuun perusterveydenhuollon yhteenlasketut keskiarvot mukailevat hyvinkin paljon koko maan keskiarvolukuja (avohoito on kalliimpaa, mutta vuodeosastohoito ja hammashuolto kompensoivat tätä ollen valtakunnan keskiarvolukuja halvempia).

4.6 Hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon tuotantokustannuksista koko maassa 2006–2011

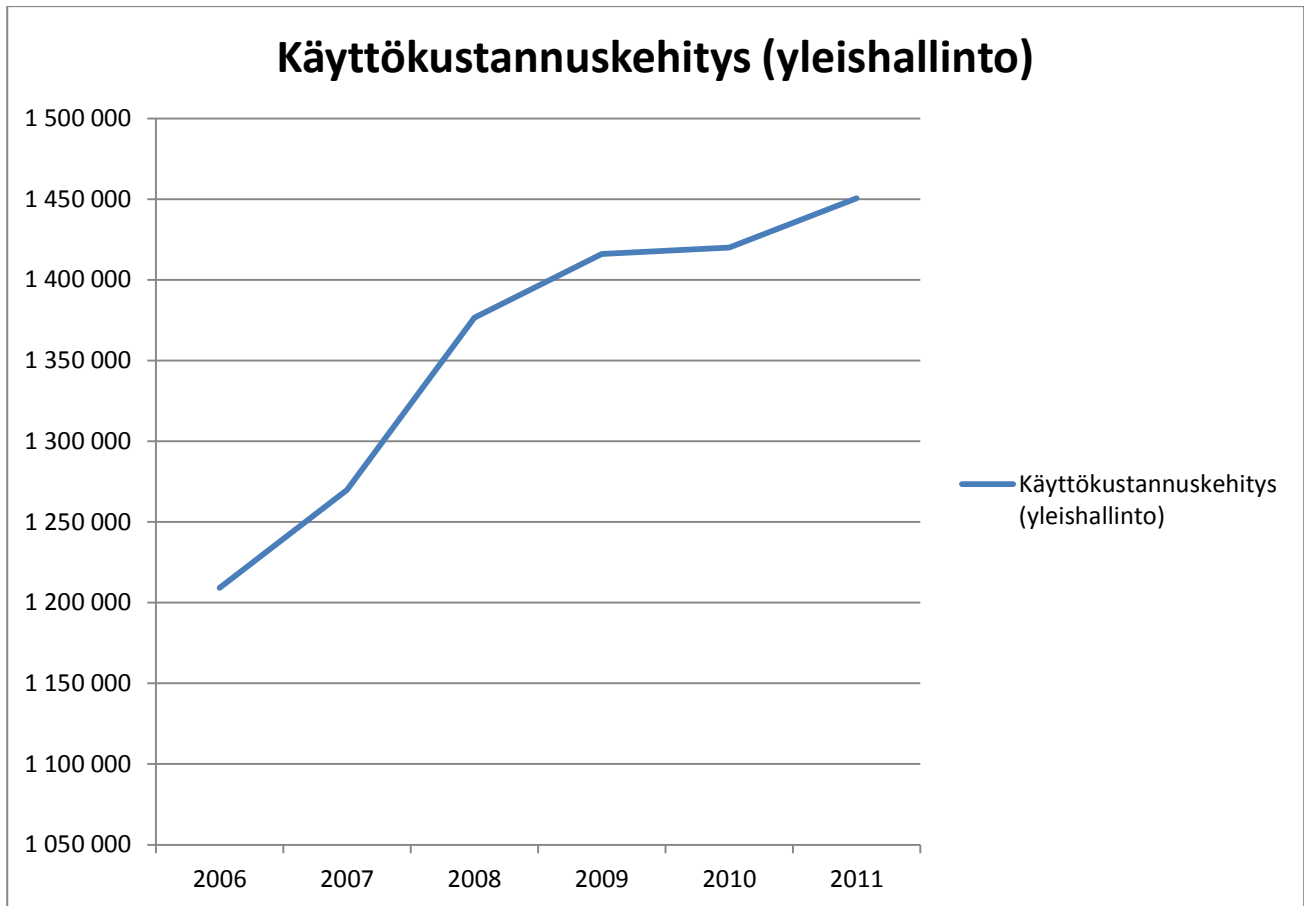
Seuraavaksi tutkimuksen kohteena ovat sosiaali- ja terveystoimen hallinnon sekä yleishallinnon menokehitykset tutkimusajanjaksolla koko maan kunnissa yhteensä. Muodostuneiden hallintokustannusten osuutta sekä sen kehitystä verrataan myös varsinaiseen perusterveydenhuollon palvelutuotannon menokehitykseen. Kuten kappaleessa 4.5, niin myös tässä kappaleessa valtakunnan tunnuslukujen keskiarvoja reflektoidaan tapauskohteisiin ja pyritään näin muodostamaan kuva siitä, miten tapauskohteiden hallintokustannukset sekä niiden osuus perusterveydenhuollon palvelutuotannosta mukautuvat osaksi koko maan menokehitystrendiin.



2006	2007	2008	2009	2010	2011
267 067	288 537	299 877	306 007	292 166	288 926
	8,04 %	3,93 %	2,04 %	-4,52 %	-1,11 %

Kuvio ja taulukko 22. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnon käyttökustannukset koko maassa vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvion ja taulukon 22 luvut muodostuvat sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta aiheutuvista käyttökustannuksista. Koko maassa kyseiset kustannukset ovat nousseet vuosina 2006–2009, jonka jälkeen vuosina 2010–2011 ne ovat puolestaan laskeneet. Tapauskohteista Joensuu muistuttaa enemmän kansallisia keskiarvoja, mutta hallintokustannusten lasku tapahtui Joensuun tapauksessa jo monikuntaliitosten huippuvuonna (2009). Seinäjoen tapauksessa kustannukset ovat käyttäytyneet päinvastoin eli sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset nousivat vasta monikuntaliitoksen jälkeen erityisesti vuosina 2009 ja 2010. Kansallisella tasolla kyseisten hallintokustannusten osuus perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista on ollut 7–9 %. Osuuden suunta on ollut pienenevä tutkimusajanjaksolla ja vasta vuonna 2011 on päästy 7 % osuuteen. Seinäjoen osuus on ollut tutkimusajanjaksolla 5–7 % ja pysytellyt koko ajan kansallisten keskiarvojen alapuolella. Joensuussa vastaavasti osuus on ollut vain 2–3 % eli myös kansallisten keskiarvojen alapuolella. Osuudet ovat kuitenkin kaikissa tapauksissa pieniä, eikä niitä voida täysin kokokaan kohdistaa perusterveydenhuollon palveluille, sillä kunta järjestää myös muita sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta aiheutuvilla kustannuksilla ei voida näin ollen nähdä olevan kovin merkittävää asemaa koko maan keskiarvojen tasolla suhteessa perusterveydenhuollon kokonaiskäyttökustannuksiin. Toki huomionarvoista on, että Joensuun ja Seinäjoen kokoiset (asukasmäärässä mitattuna) kaupungit pääsevät tältä osin alle kansallisten keskiarvojen tason.



2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 209 191	1 269 816	1 376 623	1 416 102	1 419 989	1 450 584
	5,01 %	8,41 %	2,87 %	0,27 %	2,15 %

Kuvio ja taulukko 23. Yleishallinnon käyttökustannukset koko maassa vuosina 2006–2011. Lähde: Tilastokeskus 2014

Kuvio ja taulukko 23 kuvaavat yleishallinnon menokehitystä koko maan arvojen mukaan tutkimusajanjaksolla. Kaikkien Suomen kuntien yhteenlasketut yleishallinnon kustannukset ovat olleet pienimmillään vuonna 2006 (noin 1,2 miljardia euroa) ja ovat kasvaneet siitä lähtien tasaisesti lukuun ottamatta vuotta 2010, jolloin menot kasvoivat vain noin 0,3 % edelliseen vuoteen verrattuna. Yleishallinnon kustannusosuus perusterveydenhuollon tuotantokustannuksista on ollut tutkimusajanjaksolla 36–39 %. Osuus on ollut korkeimmillaan ajanjakson ensimmäisenä vuonna (2006) ja alimmillaan viimeisenä vuonna (2011). Yleishallinnon kustannukset eivät ole siis nousseet yhtä paljon kuin varsinaiset perusterveydenhuollon kustannukset yhteensä. Joensuun yleishallinnon kus-

tannusten osuus perusterveydenhuollon tuotantokustannuksista on ollut koko ajanjakson valtakunnan lukujen alapuolella (26–32 %). Osuuden muutoskehitys ei ole kuitenkaan seurannut kansallisia keskiarvoja, vaan aluksi se on laskenut tasaisesti monikuntaliitoksen toteutumisvuoteen asti, minkä jälkeen osuus on noussut taas miltei vuoden 2006 tasolle. Vuoden 2009 jälkeen osuus on jälleen kääntynyt tasaiseen laskuun. Seinäjoen yleishallinnon kustannusten osuus on puolestaan ollut ennen monikuntaliitosta selvästi yli kansallisten keskiarvolukujen. Vuosina 2009–2010 osuus kuitenkin laski suurin piirtein koko maan lukujen tasolle. Vuonna 2011 Seinäjoen yleishallinnon kustannusten osuus perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista kohosi uudelleen selvästi yli kansallisten keskiarvojen. Vaikka yleishallinnon kustannusten osuus muodostaa ja melko merkittävän osuuden suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotannon toimintakustannuksiin, on tärkeää tiedostaa, että yleishallinnon kustannuksia voidaan kohdistaa myös lukuisille muille kunnan tehtäväkokonaisuuksille laskettaessa palvelun järjestämisestä muodostuvia kokonaiskustannuksia.

4.7 Tutkimustulosten yhteenveto

Tutkielman empiriaosiossa on tarkasteltu kahta monikuntaliitostapausta (Joensuu ja Seinäjoki) sekä niissä mukana olleiden kuntien perusterveydenhuollon käyttötalouden menokehitystä ja hallintokustannusten kehityksen osuutta itse perusterveydenhuollon tuotantokustannuksiin erilaisin tunnusluvuin. Tutkimustapausten tunnuslukuja on myös vertailtu kansallisiin keskiarvoihin, jolloin on pyritty asemoimaan tapauskohteiden menokehitysten profiilit osana kansallista kehitystrendiä. Paikallistalouden tekijöistä molemmista tapauksista voidaan havaita, että työssäkäynti kuntien välillä on ollut vilkasta ennen monikuntaliitosta. Myös perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä voidaan todeta molemmissa tapauksissa olleen yhteistyötä jo ennen vuotta 2009. Monikuntaliitoksen seurauksena kummassakin tapauksessa (Suomen mittakaavassa) niin sanottu tiheään asuttu kaupunki on muuttunut harvaan asutuksi kaupungiksi eli pinta-ala on kasvanut huomattavasti asukasmäärää enemmän. Varsinaisista organisaatiotalouden tunnusluvuista muodostuvat tutkimustulokset eivät ole kuitenkaan yksitulkintaisia. Seuraavaksi esitetään lyhyesti tunnusluku kerrallaan niistä ilmenneitä mahdollisia johtopäätelmiä.

Perusterveydenhuollon *käyttökustannuskehitys* pyrkii antamaan kuvan tuotantokustannusten yleisestä kehityksestä yhteensä sekä eri perusterveydenhuollon osa-alueiden välisistä suuruussuhteista talouden mittareista mitattuna. Tapauskohteiden käyttökustannuskehitykset eroavat toisistaan, erityisesti juuri monikuntaliitosvuoden (2009) kehityksen osalta. Joensuussa monikuntaliitoksen yhteydessä vuonna 2009 palvelutuotannon kustannukset yhteensä ovat selvästi laskeneet verrattuna vuo-

teen 2008. Seinäjoella ilmiö on päinvastainen. Perusterveydenhuollon tuotantokustannukset ovat selvästi nousseet vuosien 2008–2009 välillä monikuntaliitoksen yhteydessä. Tapauskohteita verrattaessa vielä koko maan lineaariseen käyttökustannuskehitykseen voidaan todeta monikuntaliitoksella olevan mahdollisesti joko positiivinen tai negatiivinen yhteys perusterveydenhuollon käyttökustannusten yhteiskehitykseen. Käyttökustannuskehitys kertoo myös tapauskohteiden sekä koko maan lukujen perusteella perusterveydenhuollon eri osa-alueiden suuruussuhteet. Avohoidon kustannukset ovat selkeästi suurimmat (lukuun ottamatta Joensuun tapauksessa) ja vuodeosastohoidon kustannukset ovat toiseksi suurimmat. Hammashuolto muodostaa vain noin 10–15 %:n osuuden koko perusterveydenhuollon menoista.

Perusterveydenhuollon *kustannukset käyntiä sekä hoitopäivää kohden* ovat mittareita, jotka pyrkivät kertomaan toiminnan taloudellisuudesta. Tarkoituksena on mitata, paljonko kustannuksilla on saatu aikaan tuotoksia tai suoritteita eli mikä on tuotannon yksikkökustannus. Yksikkökustannusten mitaus eroaa avohoidon, hammashuollon ja vuodeosastohoidon välillä niin, että suoritteina kahdessa ensimmäisessä toimivat käynnit ja kolmannessa puolestaan hoitopäivät. Palvelujen luonteen vuoksi niiden taloudellisuutta keskenään on hankala mitata ja verrata, mutta tapauskohteiden ja koko maan keskiarvojen perusteella kalleinta on järjestää vuodeosastohoitoa. Hoitopäivä suoritteena on pidempikestoisempi kuin avohoidon ja hammashuollon käynti, joten on luonnollista, että vuodeosastohoidon ”yksikkökustannukset” kohoavat korkeammiksi. Tutkimustulosten perusteella voidaan myös todeta, että hammashuollon yksikkökustannukset ovat hieman avohoitoa korkeampia molemmissa tapauksissa sekä koko maan keskiarvoissa. Yksikkökustannusten nouseva kehitys jokaisella perusterveydenhuollon osa-alueella on ollut koko maassa keskimäärin tasaista (lukuun ottamatta vuodeosastohoidon jyrkkää nousua vuosina 2010–2011). Tarkasteltaessa tapauskohteita voidaan kuitenkin havaita selkeä yksikkökustannusten muutos monikuntaliitosvuotena. Joensuussa yksikkökustannukset ovat laskeneet huomattavasti ja palveluiden tuotanto on ollut taloudellisempaa vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna (huom. mahdollisesti virheelliset tilastoinnit hammashuollon käyntimäärien suhteen vuonna 2008). Seinäjoella yksikkökustannukset ovat puolestaan nousseet selkeästi ja palveluiden tuotanto on näin ollen kallistunut vuonna 2009. Näyttäisi täten siltä, että monikuntaliitoksella saattaa olla joko positiivinen tai negatiivinen yhteys perusterveydenhuollon palveluiden yksikkökustannuskehitykseen.

Perusterveydenhuollon *nettokustannukset asukasta kohden* on tunnuslukumittari, joka pyrkii kertomaan, paljonko palvelun kustannuksista muodostuu kunnan asukkaille maksettavaksi verorahoituksella. Käyttötalouden menoista vähennetään siis kyseisen tehtäväkokonaisuuden toimintatulot ja erotus jaetaan kunnan asukasmäärällä. Tutkimustulokset kyseisen tunnusluvun osalta viestittävät,

että koko maassa kasvu on ollut tasaista vuosina 2006–2008, jonka jälkeen kasvu on hidastunut ja miltei pysähtynyt vuosina 2009–2010 ja jatkanut taas vuonna 2011 samanlaista kasvua kuin vuosina 2006–2008.

Tapauskohteiden kehitys on ollut hieman erilaista. Joensuussa nettokustannukset asukasta kohden ovat nousseet tasaisesti vuosina 2006–2008. Monikuntaliitosvuonna kaikki perusterveydenhuollon osa-alueet ovat kuitenkin muuttaneet kehitystään merkittävästi. Avohoidon ja hammashuollon tunnusluvut ovat pudonneet selvästi, kun taas vastaavasti vuodeosastohoidon tunnusluku on noussut. Vuosina 2009–2011 avohoito ja hammashuolto ovat taas lähteneet kasvuun ja vuodeosastohoito on vastaavasti kääntynyt laskuun. Yhteensä nettokustannukset asukasta kohden ovat kuitenkin vähentyneet vuosina 2009–2011. Seinäjoella nettokustannukset asukasta kohden ovat pysyneet tasaisina ennen monikuntaliitosta vuosina 2006–2008. Monikuntaliitosvuonna kyseinen tunnusluku on puolestaan kasvanut miltei 10 % edelliseen vuoteen verrattuna, missä olennaisena syynä on ollut vuodeosastohoidon selkeä kasvu (avohoidon nettokustannukset asukasta kohden vähenivät 2008–2009). Vuosina 2009–2011 kyseinen tunnusluku kääntyi aluksi pieneen laskuun, minkä jälkeen se taas kasvoi viimeisenä tutkimusvuotena korkeimmilleen. On kuitenkin huomioitavaa, että Joensuun nettokustannukset asukasta kohden ovat olleet koko maan keskiarvojen tasolla, kun taas vastaavasti Seinäjoen luvut ovat olleet huomattavasti alhaisempia koko tarkastelujakson. Monikuntaliitoksella vaikuttaisi joka tapauksessa olevan yhteys nettokustannusten kehitykseen asukasta kohden joko positiivisella tai negatiivisella tavalla. Myös palveluiden eräänlainen uudelleen organisointi saattaa näkyä monikuntaliitoksen ensimmäisenä vuotena siten, että avohoidon nettokustannukset asukasta kohden ovat vähentyneet molemmissa tapauksissa vuonna 2009 huomattavasti, kun taas vastaava tunnusluku vuodeosastohoidon puolella on noussut merkittävästi.

Kuntien *hallintokustannusten osuuksien* tarkoituksena on ollut mitata niiden yhteyttä ja osuutta monikuntaliitokseen sekä perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksiin. Hallintokustannuksia voidaan pitää suuruuden ekonomian mukaan kuntien niin sanottuina kiinteinä kustannuksina. Monikuntaliitosten tarkoituksena on ollut pystyä vähentämään kuntien kiinteitä kustannuksia eli hallintokustannuksia (huom. viiden vuoden irtisanomissuoja ja julkisen sektorin työsidonnainen hallinto palkkakustannuksineen). Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että koko maassa sosiaali- ja terveystoimen hallinnon menot ovat kasvaneet tasaisesti vuosina 2006–2009, jonka jälkeen ne ovat kääntyneet laskuun. Osuutena perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista ne ovat vähentyneet 9 %:sta 7 %:iin. Tapauskohteiden kehitys ei ole seurannut kansallisia keskiarvoja. Joensuussa sosiaali- ja terveystoimen hallintokustannukset ovat olleet samalla tasolla vuosina 2006–2008 ja monikuntaliitoksen toteutumisvuonna 2009 ne ovat kääntyneet selkeään laskuun (vuosina 2010–

2011 taas nousseet hieman). Joensuun sosiaali- ja terveystoimen hallinnon osuus on ollut vain 2–3 % perusterveydenhuollon palvelutuotannosta. Seinäjoella kyseiset hallintokustannukset ovat myös olleet suurin piirtein samalla tasolla vuosina 2006–2008 ja monikuntaliitoksen toteutumisvuonna ne ovat kääntyneet selkeään nousuun (vuonna 2011 taas hieman laskeneet). Seinäjoella sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset ovat ajanjaksolla olleet 5–7 % perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista. Monikuntaliitoksella näyttäisi voivan olla sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannuksiin joko positiivinen tai negatiivinen vaikutus. Osuusmuutos suuntaan tai toiseen tapausten perusteella voi olla 1 prosenttiyksikkö. Ajanjaksolla koko maassa on pystytty vähentämään kyseisten hallintokustannusten osuutta suhteessa palvelutuotantokustannuksiin 2 prosenttiyksikköä.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että yleishallinnon kustannukset ovat koko maassa kasvaneet melko tasaisesti tutkimusajanjaksolla. Osuutena perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista kyseiset hallintokustannukset ovat kuitenkin laskeneet 39 %:sta 36 %:iin. Joensuussa yleishallinnon kustannukset ovat laskeneet ja nousseet rajusti vuosina 2006–2008, jonka jälkeen ne ovat kääntyneet tasaiseen laskuun. Myös prosenttiosuudet ovat vaihdelleet vuosittain välillä 26–32 % eikä niistä tunnu löytyvän mitään loogista johtopäätelmää ainakaan pelkkien tunnuslukujen avulla. Seinäjoella kasvu on ollut suhteellisen tasaista vuosina 2006–2008, jonka jälkeen kasvu on pysähtynyt vuodeksi 2009 ja kääntynyt jopa laskuun vuonna 2010. Yllättäen vuonna 2011 yleishallinnon kustannukset ovat taas lähteneet selvään nousuun. Yleishallinnon osuus perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksista on ollut 37–54 %, josta on havaittavissa, että osuus on kasvanut vuosina 2006–2008 ja monikuntaliitoksen jälkeisinä vuosina laskenut merkittävästi 37–38 %:iin. Vuonna 2011 osuus on taas kohonnut 45 %:iin. Yleishallinnon kustannusten perusteella on vaikea tehdä mitään johtopäätöksiä, koska tutkimustulokset ovat poikkeavia. Näyttäisi kuitenkin koko maan lukujen ja Seinäjoen perusteella siltä, että vuosina 2009–2010 on pystytty hillitsemään yleishallinnon kustannuksia suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuskasvuun. Vuonna 2011 yleishallinnon kustannukset ovat taas kasvaneet suhteessa enemmän kuin perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannukset. Poikkeuksena Joensuun monikuntaliitoksesta muodostuvat tutkimustulokset, jotka eivät tue näitä väittämiä.

Kaikkia hallintokustannuksia ei voida kohdistaa perusterveydenhuollon palveluille. Sosiaali- ja terveystoimen hallinto kohdistuu kaikille sosiaali- ja terveyspalveluille ja yleishallinto vastaavasti kaikille kunnan tuottamille palveluille. Lisäksi on todettava, että sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kustannukset muodostavat kaikissa tapauksissa (Joensuu, Seinäjoki, koko maa) hyvin pienen erän suhteessa perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksiin. Kuntarakennemuutoksella kuten

monikuntaliitoksella ei voida kuitenkaan nähdä olevan johdonmukaista ja merkittävää säästömerkitystä kuntien kiinteisiin kustannuksiin eli hallintokustannuksiin – ainakaan lyhyen aikavälin tarkasteluperiodilla kuten vuosina 2006–2011.

5 SUMMA SUMMARUM – PÄÄTELMÄT TEOREETTISEN VIITEKEHYKSEN JA EMPIIRISEN AINEISTON SYNERGIASTA

Tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia monikuntaliitoksia sekä niiden mahdollista yhteyttä kuntien järjestämään palvelutuotannon menokehitykseen talouden näkökulmasta. Tapauskohteina ovat olleet Joensuun ja Seinäjoen muodostamat monikuntaliitokset vuonna 2009 sekä niissä mukana olleiden kuntien perusterveydenhuollon palveluiden yhteen lasketut kustannuskehitykset. Tavoitteena on ollut myös selvittää, miten säästöt voivat ilmentyä perusterveydenhuollon palvelutuotannossa monikuntaliitoksen yhteydessä ja voidaanko kyseinen kuntarakennemuutos mahdollisesti nähdä ennemminkin eräänlaisena sijoituksena tulevaisuuteen kuin lyhyen aikavälin säästötoimenpiteenä.

Tutkielmassa on käytetty teoreettisen viitekehyksen perustana teoriaa suuruuden ekonomiasta, jonka avulla on pyritty tarkastelemaan empirian tapauskohteita. Teorian soveltuvuutta julkisella sektorilla on myös arvioitu aiemman tutkimuksen valossa sekä otettu huomioon lisäksi kunnan ja monikuntaliitoksen asema osana suomalaista yhteiskuntaa. Julkisen sektorin palvelutuotannon pyrkimyksenä on tuloksellisuus, joka kattaa taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden osa-alueet. Suuruuden ekonomia teoriana on kehitetty alun perin yksityiselle sektorille teollisuustuotantoon eikä se ota niinkään kantaa vaikuttavuuteen eli kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseen ja palveluiden laadun säilyttämiseen. Paikallishallintojen kokoa suurentamalla olisi tarkoitus parantaa kuntapalvelujen tuotannon taloudellisuutta ja tuottavuutta eli muodostaa säästöjä heikentämättä kuitenkaan kohtuuttomasti asukkaiden tarpeiden tyydyttämistä ja palveluiden laatua (l. vaikuttavuutta). Aiempi tutkimus kuntarakennemuutosten taloudellisista vaikutuksista sekä tämän tutkielman empiirisen aineiston tutkimustulokset eivät ole kaikilta osin samansuuntaisia tarkasteltaessa kuntarakennemuutoksen hyödyllisyyttä taloudellisuuden ja tuottavuuden näkökulmista.

Monikuntaliitoksista muodostuvia hyötyjä tulisi ennen kaikkea arvioida tapauskohtaisesti. Hyötyjen on oltava haittoja suurempia eli palvelutuotannon pitää muuttua taloudellisemmaksi ja tuottavamaksi menettämättä kuitenkaan liikaa asukastarpeita huomioivaa vaikuttavuuttaan. Empirian tutkimustulokset viestittävät, että organisaatiotalouden mittareiden mukaan perusterveydenhuollon palvelutuotanto voi muuttua joko taloudellisemmaksi tai kalliimmaksi monikuntaliitoksen yhteydessä lyhyellä aikavälillä. Täten monikuntaliitos ei välttämättä tuo säästöjä ainakaan ensimmäisinä vuosinaan. Palvelutuotannon selviin kustannusmuutoksiin voi toki vaikuttaa muutkin tekijät kuten 2000-luvun loppupuolen maailmanlaajuinen finanssikriisi. Kuntien talouden tunnusluvut eivät myöskään välttämättä reagoi aina yhtäläisesti monikuntaliitokseen tai kuntarakennemuutoksiin. Keskeistä on, että kuntarakennemuutosta ei tulisi nähdä itseisarvona ja automaattisena säästöjen realisoijana. On laadittava pitkäjänteinen ja hyvä strategia sekä samalla kehitettävä palvelurakenteita, jotta voitaisiin

hyötyä kuntaliitoksen mahdollistamista taloudellisemman ja tuottavamman palvelutuotannon eduis-
ta. Toisaalta on aiheellista pohtia, mitkä ovat kuntarakennemuutoksen uhat, mahdollisuudet, heikkou-
det ja vahvuudet. Onko monikuntaliitos tai kuntaliitos ylipäänsä tarpeellinen eli voiko mahdol-
lisuuksia ja vahvuuksia olla enemmän kuin uhkia ja heikkouksia? Kuntarakenneuudistuksen tulee
olla hyötyjen ja haittojen välisen suhteen lisäksi asukkaiden puolesta hyväksyttävä eli legitiimi,
jotta demokraattisessa toimeksiantotaloudessa pystytään tekemään päätöksiä joustavasti viime kä-
dessä asukkaiden päätäntävaltaan perustuvalla tavalla.

Paikallishallintojen koon suurentamista on tapahtunut Suomen lisäksi lukuisissa muissa maissa (tä-
ssä tutkielmassa mainittu esim. Tanska, Iso-Britannia ja Australia). Tutkimustulokset viittaavat sii-
hen, että niin sanottu optimaalinen kuntakoko saattaisi toimia kustannustehokkaimmin noin 25 000–
250 000 asukkaan kokoisissa paikallishallinnoissa. Kaikissa tutkimuksissa kuitenkin korostetaan
tapauskohtaisuutta. Niin tulisi myös tehdä Suomen suhteen, missä paikallishallinnot eli kunnat ovat
keskimäärin hyvin pieniä asukasmäärältään mutta suhteessa suuria pinta-alaltaan. Tämä tarkoittaa
sitä, että väestötiheys on Suomessa pieni ja suomalaisia kuntia voidaan pitää harvaanasuttuina ver-
rattuna esimerkiksi Tanskaan ja Iso-Britanniaan. Kriteerinä harvaanasuttu ei tietenkään koske kaik-
kia Suomen kuntia, mikä edellyttää juuri tapauskohtaista arviointia kuntaliitoksia muodostettaessa.
Empirian tapauskohteista voidaan havaita, että niin sanotut keskuskunnat ovat olleet ennen moni-
kuntaliitosta Suomen mittakaavassa tiheään asuttuja kuntia. Kun monikuntaliitokset toteutuivat
vuonna 2009, molempien tapauskohteiden pinta-alat kasvoivat huomattavasti asukasmäärää enem-
män. ”Uusista” kunnista tuli näin ollen harvaanasuttuja kuntia. Aiempien tutkimusten perusteella
mittakaavaetujen (l. yksikkökustannusten aleneminen) muodostuminen on todennäköisintä, kun
kyseessä on tiheään asuttu alue. Etäisyydet eivät saisi kasvaa kohtuuttomiksi monikuntaliitoksen
yhteydessä. Empirian tapauskohteissa toisessa on päästy taloudellisempaan tuotantoon vuonna
2009, kun taas vastaavasti toisessa taloudellisuus on kärsinyt edelliseen vuoteen verrattuna. Tässä
on toki myös huomioitava, että alhaiset yksikkökustannukset voivat olla merkki palveluiden huo-
nosta laadusta, kun taas vastaavasti korkeat yksikkökustannukset voivat viestittää palveluiden ole-
van laadukkaita. Palvelun taloudellisuusmittari ei täten yksin kerro välttämättä sen parhaasta mah-
dollisesta tuloksellisuuden tuotantotavasta. Lisäksi tunnuslukujen arvojen muutoksiin voivat vaikut-
taa muutkin tekijät kuin kuntarakennemuutokset.

Kuntien palvelutuotanto on pääosin työsidonnaista. Tällaisesta palvelutuotannosta hyvänä esimerk-
kinä toimivat perusterveydenhuollon palvelut, joissa suurin kustannuserä muodostuu viime kädessä
henkilöstön palkoista ja palkkioista. Suuruuden ekonomian mittakaavaedut ovat paremmin realisoi-
tavissa pääomasidonnaisessa kuin työsidonnaisessa palvelutuotannossa. Empirian tutkimustulokset

osoittavatkin, että kummassakaan tapauksessa ei ole pystytty vähentämään kustannuksia merkittävästi perusterveydenhuollon palveluissa, kun tarkastellaan koko tutkimusajanjaksoa 2006–2011. Joensuun tapauksessa tosin heti monikuntaliitoksen ensimmäisenä vuonna on onnistuttu vähentämään kustannuksia ja päästy taloudellisempaan tuotantoon verrattuna edelliseen vuoteen. Myöskään hallintokustannuksissa tai niiden osuuksissa osana perusterveydenhuollon palvelutuotantokustannuksia ei voida havaita johdonmukaisia ja merkittäviä mittakaavaetujen muodostumisia. Lyhyellä aikavälillä työsidonnaisissa kunnan palvelutuotannoissa sekä hallintokustannuksissa on vaikeaa päästä kustannusten osalta mittakaavaetujen mukaisiin säästöihin, sillä kuntaliitoksia seuraa viiden vuoden henkilöstön irtisanomissuoja. Taktisena säästötoimenpiteenä monikuntaliitoksen ajankohtaan nähden voivat toimia liitoshetkeen ajoittuvat eläköitymiset, joiden seurauksena ei välttämättä tarvitse enää täyttää eläkkeelle jäävän paikkaa uudella työntekijällä. Joka tapauksessa irtisanomissuoja vaikeuttaa kustannussäästöjen muodostumista lyhyellä aikavälillä ja siksi kuntaliitosten ja monikuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia ja menokehitystä olisikin syytä tutkia paremmin vähintään 5–10 vuotta toteutuneen kuntarakenneuudistuksen jälkeen. Huomioitavaa kuitenkin on, että palvelutarve ei tule häviämään minnekään ja samat työvoimaa vaativat universaalit julkiset palvelut on edelleen järjestettävä samalle asukasmäärälle kuin ennenkin. Lisäksi väestörakenteen vanhetessa perusterveydenhuollon palvelutarve tulee kasvamaan entisestään.

Oikean optimin kuntakoon löytäminen sekä uusien kuntaliitosten eteenpäin vieminen ”pakkokeinoilla” lienevät vääriä fokuksia, sillä tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen sekä empiirisen aineiston mukaan kuntaliitokset itsessään eivät pysty muodostamaan johdonmukaisesti merkittäviä säästöjä taloudellisuudessa ja tuottavuudessa mitattuna – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Asukasmäärä ei näyttäisi täten toimivan suuruuden ekonomian mukaisesti julkisella sektorilla kovinkaan relevanttina panoksena eikä asukasmäärän kasvattaminen välttämättä aina kaikissa tapauksissa laske palvelutuotannon yksikkökustannuksia (esim. kustannukset per käynti ja kustannukset per hoitopäivä + hallintokustannukset). Mitä optimikokoja sitten tulisi etsiä? Tutkijat ovat esittäneet, että olenaisempaa olisikin löytää optimikoko käyttäjissä mitattuina jokaiselle palvelukokonaisuudelle ja niiden tuotantoyksiköille eli toimipisteille erikseen palvelun luonteen mukaisesti.

Viimeisin sosiaali- ja terveystuudistus, joka astuu voimaan 1.1.2017, tulee yhdistämään kaikki sosiaali- ja terveystuodot alueellisen järjestäjätahon vastuulle entistäkin suurempiin erityisvastuualueisiin. Kyseessä on aivan uudenlainen palvelujen tuotantojärjestelmä, joka ei kuitenkaan edellytä toteutuakseen lisää kuntaliitoksia. Keskiössä ovat itse sosiaali- ja terveystuodotuiden palvelurakenteiden uudistamiset eikä kuntarakenteiden eli kuntaliitosten muodostamiset. Kunnat tulevat uudistuksesta huolimatta hoitamaan edelleen kyseisten palvelujen rahoituksen, joka muodostuu pääosin ve-

rotuloista. Uudistus tulee olemaan erittäin mittava ja se vaatii paljon suunnittelutyötä ja uudenlaisen hallintojärjestelmien vaihtoehtojen pohtimista. Kun uudistus tulee voimaan, onkin syytä kysyä, voisiko Suomeen samalla tulla sosiaali- ja terveystalvaeluista vastaava erityisvastuualueetason hallinto, jolla olisi palveluiden järjestämiseen tarvittava verotusoikeus. Olisiko poliittisesti valittava kolmiportainen hallintojärjestelmä (kunta-, alue- ja valtiorhallinto) siis parempi kuin nykyinen kaksipor-tainen (kunta- ja valtiorhallinto)? Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että paikallisten palveluiden järjestämisestä vastaisi kunnallishallinto, joka edelleen järjestäisi esimerkiksi peruskoulutuksen, kaavoituksen ja liikunta- sekä kulttuuripalvelut paikallisesti kunnan tasolla. Verotusoikeus kyseisten palveluiden järjestämiseen säilyisi näin ollen kunnilla. Uutena verotusoikeuden omaavana, poliitti-sesti valittavana ja alueellisesti toimivana hallintona toimisi juuri sosiaali- ja terveystalvaeluista vas-taava erityisvastuualue. Alueellinen erityisvastuualuehallinto pystyisi määrittämään alueelleen tar-peelliset palvelut käyttäjäkoon mukaan ja rahoitus voisi hoitua joustavasti, sillä se keräisi verorahoi-tuksen omien vastuullaan olevien sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestämiseen. Esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluiden osalta erityisvastuualue voisi toimia tilaajana, jolloin alueen kunnat sekä mahdollisesti myös yksityiset palvelutuottajat voisivat kilpailla ”markkinoilla” tehok-kaimman palvelutuottajan asemasta. Rahoitus tulisi näin ollen erityisvastuualueiden kautta ja palve-lutuotannon hoitaisi kunta tai mahdollisesti yksityinen palvelutuottaja. Palvelutoimipisteiden sijoit-tuminen erityisvastuualueelle tulisi arvioida juuri potentiaalisten käyttäjämäärien sekä maantieteel-listen tekijöiden mukaan tasaisesti ympäri alueen. Joka tapauksessa uudistus tulee olemaan niin mittava, että se todennäköisesti tarvitsee tuekseen muitakin lainsäädännöllisiä uudistuksia.

Kuntauusiut kuten monikuntaliitokit eivät aiheuta johdonmukaisesti säästöjä perusterveydenhuol-lon palveluissa – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Kuntien vastuulla on myös muita sosiaali- ja terve-ystalvaeluja perusterveydenhuollon lisäksi kuten erikoissairaanhito. ARTTU-ohjelmassa on havait-tu, että erikoissairaanhoidon kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti 2000-luvulla ja huomatta-vasti perusterveydenhuollon kustannuksia enemmän. Miten kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kustannuskehityksiä voitaisiin saada hillittyä? Tärkeämpää olisikin pystyä integroimaan sosiaali- ja terveystalvaeluita sekä muodostamaan itse palvelutuotannosta joustavampaa ja kustan-nustehokkaampaa, missä kuntaliitos voi mahdollisesti eri tekijät huomioon ottaen toimia joissain tapauksissa mahdollistajana uudentalvaelle tehokkaammalle palveluorganisoinnille. Sosiaali- ja terveystalvaelujen tarve kasvaa tulevina vuosina väestön ikääntyessä ja siksi palvelujen karsiminen-kaan ei voi olla vaihtoehtona. Kuntaliitokit voivat tarjota potentiaalisen tehokkaamman palvelutuotannon järjestämiseen, mutta olennaista on tunnistaa siihen liittyvien mahdollisuuksien lisäksi myös sen uhat. Mielenkiintoisena nähtäväksi jää, miten sosiaali- ja terveystalvaelut tullaan organisoimaan ennen vuotta 2017 ja toisaalta, miten sote-uudistus onnistuu yhdistämään kaikki sosiaali- ja terveys-

toimen palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi. Miten tulevaisuudessa järjestetään mahdollisimman kustannustehokkaasti harvaanasutussa Suomessa ikääntyneelle väestölle yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut niin, että julkisen talouden menot eivät kasva tuloja suuremmiksi tulevina vuosina? Pääseekö julkinen talous tasapainoon säilyttäen kuitenkin samanaikaisesti palveluiden yhdenvertaisen laadukkuuden? Kuntien talous riippuu hyvin monesta erilaisesta muuttujasta. Pelkät kuntaliitokset ja monikuntaliitokset itsessään eivät pysty ratkaisemaan näitä kysymyksiä.

6 LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Andrews, R. & Boyne G. A. 2008: Size, structure and administrative overheads: an empirical analysis of English local authorities. *Urban Studies*, Vol. 46, No 4, s. 739–759
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A., Siitonen, P. 2007: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
- Bailey, S. J. 1999: Local government economics. Principles and practice. London, Macmillan press LTD
- Bailey, S. J. 2004: Strategic public finance, New York, Palgrave Macmillan
- Banker, R. D. 1984: Estimating Most Productive Scale Size Using Data Envelopment Analysis, *European Journal of Operational Research* 17, s. 35–44
- Björkwall, J., Enberg, M., Heikkilä, J., Heinonen, A., Kallio, M., Myllyntaus, O., Palo, S., Suorto, A., Turkkila, J., Tyni, T., Vuorento, R. 2008: Kuntatalous – monen muuttujan summa, Helsinki, Suomen Kuntaliitto, Painotalo Miktor Oy
- Boyne, G. 1995: Population size and economies of scale in local government, *Policy and Politics*, 23(3), s. 213–222
- Capello, R. & Camagni, R. 2000: Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns, *Urban Studies* 37:9, s. 1479–1496
- Christoffersen, H. & Larsen, K. B. 2007: Economies of scale in Danish municipalities: expenditure effects versus quality effects, *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 1, s. 77–95
- Dollery, B. E, Byrnes, J. & Crase, L. 2008: Australian local government amalgamation: a conceptual analysis population size and scale economies in municipal service provision. *Australian Journal of Regional Studies*, Vol. 14, No 2
- Dollery, B. E. & Crase, L. 2004: Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs, *Urban Policy and Research*, Vol. 22, No 3, s. 265–276.

- Dollery, B., Fleming, E. 2006: A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government. *Urban Policy Research* Vol. 24, s. 271–282
- Etelälahti, P., Kangaspunta, M., Wallin, J. 1992: Investointi- ja pääomakustannuslaskennan opas, Helsinki, Valtion painatuskeskus
- Fox, W. F. & Gurley, T. 2006: Will consolidation improve sub-national governments, World Bank policy research working paper 3913
- Hannula, E. 2008: Julkishyödykkeet ja hyvinvointi – julkisen valinnan teoriat vs. onnellisuustutkimus, Tampere, Tampereen yliopisto
- Haveri, A., Majoinen, K., Laamanen, E. 2003: Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa, Helsinki, Suomen Kuntaliitto
- Hirsch, W. Z. 1968: The Supply of Urban Public Services, Baltimore, John Hopkins Press, *Urban Economics*, s. 477–525
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2007: Tutki ja kirjoita, Keuruu, Otavan Kirjapaino Oy
- Holzer, M., Fry J., Charbonneau, E., van Ryzin, G., Wang T. & Burnash, E. 2009: Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Newark: Rutgers University, School of Public Affairs and Administration
- Hujanen T., Pekurinen M. & Häkkinen U. 2006: Terveystenhuollon ja vanhustenhuollon alueellinen tarve ja menot 1993–2004, työpapereita 11, Helsinki, STAKES
- Häkkinen, U. & Laukkanen M. 1999: Terveyspalvelujen tarve ja kustannukset alueittain 1990–1997, aiheita 30, Helsinki, STAKES
- Isokoski, M. 1988: Terveystenhuollon peruskäsitteitä, Teoksessa Tuula Tamminen (Toim.), Perusterveydenhuolto, Porvoo, Werner Söderström Osakeyhtiö
- Jylhäsaari J. 2009: Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?, Vaasa, Vaasan yliopisto
- Kallio, O. 2012: Kuntatalouden kestävyysaasteita 2010-luvulla teoksessa ”Inhimillinen kuntatalous”, Tampere, Tampereen yliopisto
- Kallio, O., Meklin, P., Tammi, J., Vakkuri, J. 2012: ARTTU-tutkimusohjelman 2008–2012 päätöseminaari ”Paras kuntauudistus?”, Helsinki, Suomen Kuntaliitto & Tampereen yliopisto

- Kallio, O., Meklin, P., Tammi, J., Vakkuri, J. 2012: Kohti parasta kuntatalouden kehitystä?, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24, Helsinki, Tampereen yliopisto, Suomen kuntaliitto
- King, D. 1984: Fiscal tiers. The economics of multi-level government, UK, George Allen & Unwin
- King, D. 1996: A Model of Optimum Local Authority Size, UK,
- Koski, A. 2008: Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin., Helsinki, Suomen kuntaliitto
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. 2004: Kaupunkitalous, Tammer-paino, Tampere
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. 2007: Tapaustutkimuksen taito, Helsinki, Gaudeamus Helsinki university press
- Lehto, J., Kananoja, A., Kokko S. & Taipale V. 2001: Sosiaali- ja terveydenhuolto, Juva, WS Bookwell Oy
- Lehtonen, R., Sipilä, L-M. 1989: Taloussanasto, Helsinki, Taloustieto Oy
- Luoma, K. & Moisio, A. 2005: Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot, Helsinki, VATT- muistio
- Moisio, A. & Uusitalo, R. 2003: Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin, Helsinki, Kuntajaoston julkaisu, Sisäasiainministeriön monistamo
- Moomaw, Ronald L. 1981: Productivity and City Size: A Critique of the Evidence. The Quarterly Journal of Economics 96:4, s. 675–688
- Musgrave, R.A. 1959: The Theory of Public Finance, Tokyo, McGraw-Hill Kogakusha
- Neilimo, K. & Uusi-Rauva, E. 2012: Johdon laskentatoimi, Helsinki, Edita Publishing Oy
- Oates, W. E. 1972: Fiscal federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich
- Parkkinen, P. 2008: Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen, Helsinki, Oy Nord Print Ab
- Percy, A. M. 2003: Why Smaller Councils Make Sense. Australian Journal of Public Administration 62:3, s. 74–81
- Ryynänen, A. 2008: Kuntauudistus ja itsehallinto, Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

- Sancton A. 2000: *Merger Mania*, Montreal, McGill-Queens University Press
- Segal, David 1976: Are There Returns to Scale in City Size? *The Review of Economics and Statistics* 58:3, s. 339–350
- Sinervo, L-M. 2011: *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*, Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
- Sinervo, L-M., Meklin, P., Vakkuri, J. 2012: Oikeudenmukainen kuntatalous teoksessa ”Inhimillinen kuntatalous”, Tampere, Tampereen yliopisto
- Sinkkonen S. & Nikkilä J. 1988: *Suomen terveydenhuollon hallinto*, Helsinki, Werner Söderström Osakeyhtiö
- Säilä, E., Hellen-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A., Urrila, A. 2008: *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*, Helsinki, Edita Publishing Oy
- Tamminen, R. 1993: *Tiedettä tekemään*, Jyväskylä, Atena
- Töttö, P. 2005: *Syvällistä ja pinnallista – teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*, Tampere, Vastapaino
- Uusitalo, H. 1995: *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*, Juva, WSOY
- Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P. & Helin, H. 2010: *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3*, Helsinki, Tampereen yliopisto, Suomen kuntaliitto
- Valtiovarainministeriö 2011: *Toimintaympäristö muuttuu. Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuotavuuden parantamiseksi*, Helsinki, Valtiovarainministeriö
- Valtonen H. 2000: Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja, teoksessa Hannu Uusitalo, Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.), *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000*, Stakes raportteja 250, Helsinki, 29–42
- Van Damme, W., Van Lerberghe, W. & Boelart, M. 2002: Primary Health Care vs. Emergency Medical Assistance: a Conceptual Framework, *Health Policy and Planning* 17: 1, 49–60
- Vuorinen, L. 2013: *Kuntaliitoksella kohti suuruuden ekonomian etuja ja optimaalisempaa paikallishallinnon kokoa?*, Tampere, Tampereen yliopisto

Yin, R. K. 1989: Case Study Research. Design and Methods, Newbury Park–London–New Delhi, Sage Publications

Lainsäädäntö:

Kansanterveyslaki 1972/66

Kuntalaki § 1; 2 ja 64, 1995/365

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta luku 1 § 1 ja luku 2 § 4; 5 ja 9, 2007/169

Osakeyhtiölaki § 5, 2006/624

Perustuslaki § 121 ja 124, 1999/731

Terveystalolaki 2010/1326

Internet-lähteet:

Etelä-Pohjanmaan liitto 2014, http://www.etela-pohjanmaa.fi/ennakointi/?page_id=267&lang=fi, viitattu 5.5.2014

Helsingin Sanomat 2013a, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1381550534680>, viitattu 20.11.2013

Joensuu 2014, <http://www.joensuu.fi/joensuu-lukuina;jsessionid=5DFAC07C142AF3B6BCA48093ADC68EF7.node1>, viitattu 23.4.2014

Kuntaliitto 2011a, <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/kuntien-yhdistysmisavustukset-2008-2013/Sivut/default.aspx>, viitattu 24.11.2013

Kuntaliitto 2013a, <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/12/Sivut/pptimaalista-kuntakokoa-ei-ole.aspx>, viitattu 19.11.2013

Kuntaliitto 2013b, <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/arttu/Sivut/default.aspx>, viitattu 4.2.2014

- Kuntaliitto 2013c, <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/sivut/default.aspx>, viitattu 20.11.2013
- Kuntaliitto 2013d, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>, viitattu 4.2.2014
- Kuntaliitto 2013e, <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>, viitattu 3.3.2014
- Kuntaliitto 2013f, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/kunnat-kuntayhtymat-ostot/Sivut/default.aspx>, viitattu 18.3.2014
- Kuntaliitto 2013g, <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/Sivut/default.aspx>, viitattu 21.1.2013
- Kuntaliitto 2013h, http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/ajankohtaista/Documents/TALOUS_posteri-egi.pdf, viitattu 21.1.2013
- Kuntaliitto 2014, <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/Sivut/default.aspx>, viitattu 2.3.2014
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 2014, <http://www.pohjois-karjala.fi/Resource.phx/maakuntaliitto/tietopalvelu/tilastotieto.htx>, viitattu 23.4.2014
- Seinäjäki 2014a, <https://www.seinajoki.fi/seinajoenkaupunki/tietoaseinajoesta.html>, viitattu 28.4.2014
- Seinäjäki 2014b, http://www.ttl.fi/fi/tyoterveyshuolto/mita/jarjestelma/palvelujarjestelman_kehittaminen/seminaari_261108/Documents/Tarja_Valimaki_Seinajoen_seudun_terveysyhtymän_tyoterveyshuollosta_Seinajoen_kaupungin_liikelaitokseksi_261108.pdf, viitattu 5.5.2014
- Sinervo L-M. 2012: Suomen kuvalehti, <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/kunnat-kiristetaan-liitoksiin-valtionosuuksia-vahentamalla-perustuslain-vastaista/>, Viitattu 2.3.2014
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/terveyspalvelut, viitattu 23.11.2013

- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2014,
http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus, viitattu
 8.5.2014
- Suomi.fi 2014,
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/kunnat_ja_kunnallishallinto/index.html, viitattu
 2.3.2014
- The Pennsylvania state university 2014, <https://www.e-education.psu.edu/ebf200wd/node/122>, viitattu
 2.3.2014
- Tilastokeskus 2012, http://www.stat.fi/til/vaerak/2012/01/vaerak_2012_01_2013-09-27_kuv_006_fi.html, viitattu 4.2.2014
- Tilastokeskus 2014, http://pxweb2.stat.fi/Database/Kuntien_talous_ja_toiminta/databasetree_fi.asp,
 viitattu ensimmäisen kerran 19.11.2013 ja viimeisen kerran 21.8.2014
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014,
http://www.tem.fi/tyo/tyonvalitystilasto/kuntapohjaisia_vuosikeskiarvoja, viitattu 5.5.2014
- Valtioneuvosto 2012, <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=359251>,
 viitattu 20.11.2013
- Valtiovarainministeriö 2012,
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/06_rakennelaki/index.jsp, viitattu
 21.11.2013
- Vakkuri, J. 2013a: Tampereen yliopisto, <http://alusta.uta.fi/artikkelit/2013/01/17/suuruudella-ekonomiaa-mutta-millaista.html>, viitattu 2.3.2014
- Vakkuri, J. 2013b: Yle,
http://yle.fi/uutiset/kuntatalouden_asiantuntija_ei_ymmarra_liitosintoilua/6875476, Viitattu
 2.3.2014
- Vehviläinen J. 2012: Helsingin yliopisto,
http://blogs.helsinki.fi/juehvil/files/2012/09/KA6b.Luku4_MarkkinoidenEp%C3%A4onnistumine n1.pdf, viitattu 23.8.2014
- Wikipedia 2013a, Joensuu, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Joensuu>, viitattu 4.2.2014
- Wikipedia 2013b, Seinäjoki, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Sein%C3%A4joki>, viitattu 4.2.2014

Wikipedia 2014a, Suomi, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Suomi>, viitattu 2.3.2014

Wikipedia 2014b, Tanska, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Tanska>, viitattu 2.3.2014

Wikipedia 2014c, Kauniainen, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Kauniainen>, viitattu 2.3.2014

Wikipedia 2014d, Ivalo, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Ivalo>, viitattu 2.3.2014

Wikipedia 2014e, Yhdistelmäedut (economies of scope), http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scope, viitattu 11.3.2014

Wikipedia 2014f, Eno, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Eno>, viitattu 23.4.2014

Wikipedia 2014g, Pyhäselkä, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Pyh%C3%A4selk%C3%A4>, viitattu 23.4.2014

Wikipedia 2014h, Seinäjoen seutukunta, http://fi.wikipedia.org/wiki/Sein%C3%A4joen_seutukunta, viitattu 28.4.2014

Wikipedia 2014i, Nurmon kunta, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Nurmo>, viitattu 5.5.2014

Wikipedia 2014j, Ylistaron kunta, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Ylistaro>, viitattu 5.5.2014

Yle 2009, http://yle.fi/uutiset/julkistalouden_menot_kasvoivat_ja_tulot_pienenivat/5275121, viitattu 2.3.2014

LIITTEET

LIITE 1: KUNTALIITOKSET 1922–2013. LÄHDE: VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vuosi	Kunnat	Mihin liittyivät tai uuden kunnan nimi
1922	Pirkkala	Nokia, Pirkkala/Birkala
1934	Kyyrölä	Muolaa
1944	Antrea	Luovutetulla alueella
	Harlu	Luovutetulla alueella
	Heinjoki	Luovutetulla alueella
	Hiitola	Luovutetulla alueella
	Impilahti	Luovutetulla alueella
	Jaakkima	Luovutetulla alueella
	Johannes	Luovutetulla alueella
	Kanneljärvi	Luovutetulla alueella
	Kaukola	Luovutetulla alueella
	Kirvu	Luovutetulla alueella
	Kivennapa	Luovutetulla alueella
	Koivisto	Luovutetulla alueella
	Koiviston mlk	Luovutetulla alueella
	Kuolemajärvi	Luovutetulla alueella
	Kurkijoki	Luovutetulla alueella
	Käkisalmi	Luovutetulla alueella
	Käkisalmen mlk	Luovutetulla alueella
	Lahdenpohja	Luovutetulla alueella
	Lavansaari	Luovutetulla alueella
	Lumivaara	Luovutetulla alueella
	Metsäpirtti	Luovutetulla alueella
	Muolaa	Luovutetulla alueella
	Petsamo	Luovutetulla alueella
	Pyhäjärvi VI	Luovutetulla alueella
	Rautu	Luovutetulla alueella
	Ruskeala	Luovutetulla alueella
	Räisälä	Luovutetulla alueella
	Sakkola	Luovutetulla alueella
	Salmi	Luovutetulla alueella
	Seiskari	Luovutetulla alueella
	Soanlahti	Luovutetulla alueella
	Sortavala	Luovutetulla alueella
	Sortavalan mlk	Luovutetulla alueella
	Suistamo	Luovutetulla alueella
	Suojärvi	Luovutetulla alueella
	Suursaari	Luovutetulla alueella
	Terijoki	Luovutetulla alueella
	Tytärsaari	Luovutetulla alueella
	Uusikirkko	Luovutetulla alueella
	Valkjärvi	Luovutetulla alueella
	Viipuri	Luovutetulla alueella

	Viipurin mlk	Luovutetulla alueella
	Vuoksela	Luovutetulla alueella
	Vuoksenranta	Luovutetulla alueella
	Äyräpää	Luovutetulla alueella
1946	Akaa	Kylmäkoski, Sääksmäki, Toijala ja Viiala
	Degerby	Inkoo
	Haaga	Helsinki
	Huopalahti	Helsinki
	Korpiselkä	Tuupovaara, osa kunnasta luovutetulla alueella
	Kulosaari	Helsinki
	Kuusisto	Kaarina
	Oulunkylä	Helsinki
	Pälkjärvi	Tohmajärvi
	Säkkijärvi	Miehikkälä, Ylämaa, osa luovutetulla alueella
	Vahviala	Lappee, Ylämaa, osa luovutetulla alueella
1947	Messukylä	Tampere
1948	Hämeenlinnan mlk	Hämeenlinna
	Jääski	Imatra, Joutseno, Ruokolahti, osa luovutetulla alueella
1954	Pielisensuu	Joensuu
1959	Seinäjoen mlk	Seinäjoki
1964	Naantalin mlk	Naantali
1965	Oulujoki	Oulu, osin muihin naapurikuntiin
1966	Aitolahti	Tampere
1967	Angelniemi	Halikko
	Lappee ja Lauritsala	Lappeenranta
	Maaria	Turku
	Paraisten mlk	Parainen
	Porin mlk	Pori
	Uskela	Salo
	Vanaja	Hämeenlinna
	(osia Vanajasta myös Janakkalaan, Renkoon ja Hattulaan)	
1968	Kakskerta	Turku
1969	Hiittinen	Dragsfjärd
	Hyvinkään mlk	Hyvinkää
	Karjaan mlk	Karjaa
	Karuna	Sauvo
	Kauvatsa	Kokemäki
	Koijärvi	Forssa, Urjala
	Koskenpää	Jämsänkoski
	Kuopion mlk	Kuopio, osittain Siilinjärvi
	Pihlajavesi	Keuruu
	Pyhäjärvi Ul	Karkkila
	Teerijärvi ja Alaveteli	Kruunupyä
	Uudenkaupungin mlk	Uusikaupunki
	Äänekosken mlk	Äänekoski
	Öja	Kaarlela
1970	Hinnerjoki ja Honkilahti	Eura
	Iisalmen mlk	Iisalmi
1971	Muuruvesi ja Säyneinen	Juankoski

	Tyrväntö	Hattula
1972	Ahlainen	Pori
	Ikaalisten mlk	Ikaalinen
	Teisko	Tampere
1973	Alatornio ja Karunki	Tornio
	Bergö ja Petolahti	Maalahti
	Eräjärvi	Orivesi
	Kemijärven mlk	Kemijärvi
	Nurmeksien mlk	Nurmes
	Paattinen	Turku
	Paavola ja Revonlahti	Ruukki*
	Pielisjärvi	Lieksa
	Pohjaslahti	Virrat, osittain Vilppula
	Rautio	Kalajoki
	Riistavesi	Kuopio
	Salonen	Raahe
	Simpele	Rautjärvi
	Sulva, Koivulahti, Raippaluoto ja Björköby	Mustasaari
	Suoniemi	Nokia
	Sääksmäki	Valkeakoski
	Sääminki	Savonlinna, osittain Punkaharju
	Tiukka, Lapväärtti ja Siipyy	Kristiinankaupunki
	Tyrvää ja Karkku	Vammala
	Ylimarkku ja Pirttikylä	Närpiö
1974	Haapasaari	Kotka
	Pyhämaa	Uusikaupunki
1975	Anjala ja Sippola	Anjalankoski
	Uudenkaarlepyyn mlk, Munsala ja Jepua	Uusikaarlepyy
1976	Metsämaa	Loimaan kunta
	Tottijärvi	Nokia
1977	Bromarv	Hanko, osittain Tenhola
	Kaarlela	Kokkola
	Kajaanin mlk	Kajaani
	Karhula ja Kymi	Kotka
	Karjala	Mynämäki
	Purmo ja Ähtävä	Pietarsaaren mlk
	Snappertuna ja Tammisaaren mlk	Tammisaari
	Somerniemi	Somero
1981	Kiikka ja Keikyä	Äetsä*
	Lokalahti	Uusikaupunki
	Nummi ja Pusula	Nummi-Pusula*
1985	Ei kokonaisia kuntaliitoksia, huomattavia osaliitoksia.	
1989	Nuijamaa	Lappeenranta
1993	Kalanti	Uusikaupunki
	Konginkangas	Äänekoski
	Rauman mlk	Rauma
	Säynätsalo	Jyväskylä
	Tenhola	Tammisaari
1997	Heinolan mlk ja Heinolan kaupunki	Heinola*
	Lohjan kunta ja Lohjan kaupunki	Lohja*

	Porvoon mlk ja Porvoon kaupunki	Porvoo*
2001	Mikkelin mlk, Mikkelin kaupunki ja Anttola	Mikkeli*
	Temmes pääosin Tyrnävään, osin Liminkaan, Lumijokeen ja Rantsilaan	Tyrnävä
	Jämsä ja Kuorevesi yhdistyivät Jämsän kaupungiksi	Jämsä
2003	Hamina ja Vehkalahti	Hamina
	Pattijoki ja Raahe	Raahe
2004	Jäppilä, Pieksämäen maalaiskunta ja Virtasalmi	Pieksänmaa
2005	Parikkala, Saari ja Uukuniemi	Parikkala
	Joensuu, Tuupovaara ja Kiihtelysvaara	Joensuu
	Kangasala ja Sahalahti	Kangasala
	Karinainen ja Pöytyä	Pöytyä
	Kangaslampi ja Varkaus	Varkaus
	Kullaa ja Ulvila	Ulvila
	Kuopio ja Vehmersalmi	Kuopio
	Loimaan kaupunki ja Loimaan kunta	Loimaan kaupunki
	Seinäjoki ja Peräseinäjoki	Seinäjoki
	Tohmajärvi ja Värtsilä	Tohmajärvi
2006	Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalaiskunta	Rovaniemen kaupunki
2007	Äänekoski, Suolahti ja Sumiainen	Äänekoski
	Viljakkala ja Ylöjärvi	Ylöjärvi
	Suodenniemi ja Vammala	Vammala
	Mietoinen ja Mynämäki	Mynämäki
	Längelmäki	Jämsä ja Orivesi
	Vöyri ja Maksamaa	Vöyri-Maksamaa
	Vuolijoki ja Kajaani	Kajaani
	Ii ja Kuivaniemi	Ii
	Siikajoki ja Ruukki	Siikajoki
	Toijala ja Viiala	Akaa
	Kodisjoki ja Rauma	Rauma
	Haukivuori ja Mikkeli	Mikkeli
	Pieksämäki ja Pieksänmaa	Pieksämäki
	Pälkäne ja Luopioinen	Pälkäne
2008	Leivonmäki ja Joutsa	Joutsa
	Salo, Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pert-	
2009	teli, Suomensjärvi ja Särkisalo	Salo
	Hauho, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos	Hämeenlinna
	Kouvola, Kuusankoski, Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Valkea-	
	la	Kouvola
	Parainen, Houtskari, Iniö, Korppoo, Nauvo	Länsi-Turunmaa (Väståboland)
	Kälviä, Lohtaja, Ullava, Kokkola	Kokkola
	Alahärmä, Kauhava, Korttesjärvi, Ylihärmä	Kauhava
	Merimasku, Rymättylä, Velkua, Naantali	Naantali
	Kestilä, Piippola, Pulkila, Rantsila	Siikalatva
	Jyväskylä, Jyväskylän mlk ja Korpilahti	Jyväskylä
	Eno, Pyhäselkä, Joensuu	Joensuu
	Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro	Seinäjoki
	Tammisaari, Karjaa, Pohja	Raasepori
	Vammala, Mouhijärvi, Äetsä	Sastamala
	Alastaro, Mellilä, Loimaa	Loimaa

	Askainen, Lemu, Masku	Masku
	Dragsfjärd, Kemiö, Västanfjärd	Kemiönsaari
	Ylikiminki, Oulu	Oulu
	Joutseno, Lappeenranta	Lappeenranta
	Lappi, Rauma	Rauma
	Sammatti, Lohja	Lohja
	Piikkiö, Kaarina	Kaarina
	Savonranta, Savonlinna	Savonlinna
	Kuru, Ylöjärvi	Ylöjärvi
	Jämsä ja Jämsänkoski	Jämsä
	Jurva, Kurikka	Kurikka
	Kiukainen, Eura	Eura
	Mänttä ja Vilppula	Mänttä-Vilppula
	Pylkönmäki, Saarijärvi	Saarijärvi
	Vampula, Huittinen	Huittinen
	Lehtimäki, Alajärvi	Alajärvi
	Pöytyä ja Yläne	Pöytyä
	Vahto, Rusko	Rusko
2010	Loviisa, Liljendal, Ruotsinpyhtää, Pernaja	Loviisa
	Himanka, Kalajoki	Kalajoki
	Noormarkku, Pori	Pori
	Ylämaa, Lappeenranta	Lappeenranta
2011	Karttula, Kuopio	Kuopio
	Kylmäkoski, Akaa	Akaa
	Lapinlahti ja Varpaisjärvi	Lapinlahti
	Vöyri-Maksamaa ja Oravainen	Vöyri
	Kuhmalahti, Kangasala	Kangasala
	Artjärvi, Orimattila	Orimattila
2013	Karjalohja, Lohja, Nummi-Pusula	Lohja
	Oulu, Oulunsalo, Haukipudas, Kiiminki, Yli-Ii	Oulu
	Mikkeli, Ristiina, Suomenniemi	Mikkeli
	Savonlinna, Kerimäki, Punkaharju	Savonlinna
	Kuopio, Nilsinä	Kuopio
	Vaasa, Vähäkyrö	Vaasa
	Sastamala, Kiikoinen	Sastamala
	Raahe, Vihanti	Raahe
	Alavus, Töysä	Alavus
	Kitee, Kesälahti	Kitee